

Report of the Ontario Legal Aid Review

ONTARIO ATTORNEY GENERAL LAW LIBRARY



00048761

A BLUEPRINT FOR PUBLICLY FUNDED LEGAL SERVICES

KF

337

ZB3

068s

1997

c.2

Executive Summary

1997





Digitized by the Internet Archive
in 2017 with funding from
Ontario Council of University Libraries

https://archive.org/details/mag_00048761

MINISTRY OF THE
ATTORNEY GENERAL
LAW LIBRARY

JAN 23 2009

KF
337
ZB3
O68
1997
Sum.
c.2

Ontario Legal Aid Review
Report of the Ontario Legal Aid
Review : *Summary*

Card 2

KF
337
ZB3
O68
1997
Sum.
c.2

Ontario Legal Aid Review
Report of the Ontario Legal Aid
Review : *Summary*

MINISTRY OF THE
ATTORNEY GENERAL
LAW LIBRARY

200 29 1997

Report of the Ontario Legal Aid Review

A BLUEPRINT FOR PUBLICLY FUNDED LEGAL SERVICES

ONTARIO
MINISTRY OF THE
ATTORNEY GENERAL
LAW LIBRARY

Executive Summary

1997



The Ontario Legal Aid Review was established by the Ontario Government in December 1996 as an independent task force, with a mandate to undertake a comprehensive review of legal aid in Ontario. The Review was asked to consider all legal aid programs in the province with the objective of identifying aspects that should be reduced, maintained or enhanced in order that the current and future legal needs of low-income residents of Ontario can be met in the most effective and efficient way possible.

Panel Members

John D. McCamus, MA, LLB, LLM, *Chair*

Susan J. Brenner, LLB

The Hon. Madam Justice Joan L. Lax, LLB

Sherry Phillips, BA

David I. Richardson, BCom, FCA

The Hon. Judge Joseph B. Wilson, LLB

Geoffrey Zimmerman, LLB

Director of Research

Michael J. Trebilcock, LLB, LLM

Staff

Lori Newton, LLB, *Executive Director, Senior Counsel*

Aneurin Thomas, LLB, LLM, *Counsel*

Tina Afonso, *Administrative Assistant*

Cora Calixterio, *Administrative Assistant*

Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario Legal Aid Review.

Report of the Ontario Legal Aid Review: a blueprint for publicly funded legal services
: executive summary

Text in English and French with French text on inverted pages

Title on added t.p. : Rapport de l'Examen du Régime d'aide juridique de l'Ontario: plan d'action pour des services juridiques publics subventionnés : sommaire

ISBN 0-7778-6671-4

I. Legal aid—Ontario. I. Title. II. Title: Rapport de l'Examen du Régime d'aide juridique de l'Ontario: plan d'action pour des services juridiques publics subventionnés : sommaire.

KEO173.O57 1997

362.5'8

C97-964036-9E

EXECUTIVE SUMMARY

Over the course of its mandate, the Review members met with a wide range of legal aid clients, legal aid service providers and administrators, judges, and community agencies, and were struck by the consistently held view that the current legal aid system is failing to meet even the most basic needs of many Ontarians. This failure is causing extremely serious and long-term consequences for individuals, and is increasing costs and delays throughout the justice system.

To respond to this situation and to reflect the government's decision that legal aid must function within a capped budget, the Review is proposing an improved system that:

- assesses, understands, and responds well to the actual legal needs of low-income Ontarians;
- sets priorities among those needs to achieve the greatest positive impact for the client group;
- uses an innovative mix of delivery models and service providers to address these priorities;
- links to, works well with, and supports the work of other agencies serving the same clientele;
- emphasizes research and policy development to improve its own services and to reduce their cost by contributing to the ongoing reform of the justice system as a whole;
- is responsive to persons with diverse needs, including, but not limited to, ethnic, racial, cultural and linguistic minorities, persons with disabilities, Aboriginal communities, women, children, youth, and the elderly;
- provides, in relation to all of the above activities, consistently high-quality services across the province;
- acts in a cost-effective manner that makes efficient use of modern information technology and management techniques;
- is independent of government; and
- is provided with adequate stable multiyear funding, at the current level or greater, to carry out its responsibilities.

More specifically, in the service areas where judicare currently dominates, such as family, criminal, immigrant and refugee, and some civil matters, we are recommending a model premised on an early, sophisticated assessment of the case and the services it requires, in light of the needs of the particular client, and a provincially established

framework of priorities. The model would offer degrees of assistance based on client needs, overall priorities, available resources, and the potential individual and systemic impact of the service.

Services would be provided by a mix of advice counsel, duty counsel, the private bar, staff offices (where numbers warrant), and supervised paralegals and other non-lawyer specialists. The objective would be to assess the case early, respond immediately to emergencies and obviously complex matters, deal with straightforward matters quickly, provide more extensive services where cases so demand, work well with other service providers and resources, and ensure the availability of the skills necessary to achieve the best results for the largest possible number of clients.

In the area of “poverty law”, we propose that services be provided by the current and possibly expanded network of community legal clinics operating under their existing mandate. Clinics should also play an important role in the overall assessment of client needs and the determination of priorities for the system as a whole.

The provision of these services will be coordinated by a new Legal Services Corporation of Ontario, independent of both the government and the Law Society of Upper Canada. Its Board would play a key role in monitoring needs, setting priorities, advocating for appropriate funding, designing and implementing service-delivery options, establishing and maintaining links with other constituencies in the justice system, and maintaining quality control and public accountability. It will employ Area Managers at the local level to ensure that services meet local needs and circumstances. The Area Managers will also work to ensure coordination of services with local community clinic(s).

The remainder of this executive summary provides a brief synopsis of each chapter of this report.

CHAPTER 1 INTRODUCTION

When the current Ontario Legal Aid Plan was established in 1967, its structure reflected three cardinal principles. First, it was understood that the services to be provided to low-income Ontarians under the program were to be provided by lawyers in private practice on the basis of what has come to be known as the *judicare* or *certificate* model. Second, the legislation creating the legal aid scheme envisaged that eligible individuals should be entitled to legal aid, which meant that the cost of the legal aid system to the provincial government was needs-driven. Finally, the Plan operated as a partnership between the province, which funded the Plan, and the Law Society, which administered it.

The legal aid system in Ontario was abruptly capped in 1994 after a period of escalation in the annual cost of the *judicare* side of the system. At that time a Memorandum of Understanding (MOU) was entered into between the Law Society and the government. The MOU was to govern this new relationship with respect to legal aid until March 1999. The government called for the current review with a view to re-evaluating fundamental features of the Plan to determine how these might be reconceived following the expiration of the MOU.

In undertaking its work, the Review adopted essentially three strategies. First, it extended an open invitation to all interested parties to make written submissions to the Review in the light of a discussion paper released in January 1997. Approximately two hundred written submissions were received. Second, a series of public meetings was organized across the province at which lawyers, administrators, community groups, and other organizations presented their views directly to members of the Review. Third, a set of research papers was commissioned on central issues identified in the January discussion paper. This report reflects input from all three strategies.

CHAPTER 2 DEVELOPMENTS IN THE LEGAL AID SYSTEM IN ONTARIO

The development of a formal legal aid system in Ontario dates back to 1951. After an initial phase, when the provision of legal services to low-income Ontarians was largely viewed as a charitable activity, the second period (1967-79) was marked by the creation of a statutory right to legal services in a broad range of legal proceedings and open-ended funding by the provincial government. Partway through this period, the province began to fund a community clinic system to provide “poverty law” services. The third period (1980-90) saw substantial expansion in the scale and cost of the program.

The final period (from 1990 to the present day) reflected further increases in the utilization of the plan, interrupted by a decision by the provincial government to cap its financial support of the Plan, as reflected in a Memorandum of Understanding (MOU) entered into between the provincial government and the Law Society in September 1994. The Law Society then achieved compliance with the terms of the MOU by dramatic service cuts, reflected in a reduction in the number of certificates issued from 231,383 in 1992/93 to about 80,000 in 1996/97.

CHAPTER 3 PROFILE OF ONTARIO’S CURRENT LEGAL AID SYSTEM

The certificate program offers services primarily in family, criminal, immigration and refugee, and some civil law matters through the private bar. The Law Society administers this program through its Legal Aid Committee, which oversees the certificate program in forty-seven administrative districts. Each Area Office is administered by an Area Director who is responsible for conducting eligibility assessments in his or her area and maintaining panels of lawyers available to take certificates in specified areas of law.

The governance regime for the clinic program, now comprising seventy clinics, is separate from that of the certificate program. It is overseen by the Clinic Funding Committee of the Law Society, composed of three members appointed by the Law Society and two members appointed by the Attorney General. Initial funding decisions are made by the clinic funding staff, with final funding decisions made by the Clinic Funding Committee. Each clinic is governed by an elected volunteer board of directors. Most are general-service clinics providing a broad range of “poverty law” services. A small number of clinics provide specialty legal services for particular groups of clients such as youth, the handicapped, and Aboriginal people.

About 80 percent of total legal aid expenditures relate to the certificate program and about 10 percent to the clinic program. The remaining ten percent is allotted to administrative costs. The Plan also provides three types of duty counsel assistance — the Hotline Service (a twenty-four hour telephone advice service for persons in custody); staff duty counsel, who are located in a few criminal, family, and young offenders courts; and private (per diem) duty counsel, who provide the same functions as staff duty counsel. The Plan also operates a limited number of duty counsel clinics established to offer advice a few hours each week in some communities across the province. Duty counsel services account for a very small percentage of total plan expenditures.

As of 1995/96, provincial government contributions to the Plan amounted to \$192.1 million, and federal government contributions amounted to \$59.7 million, accounting, respectively, for 65 percent and 20 percent of the Plan's revenues. Federal government contributions have been capped in recent years and have declined dramatically as a proportion of total Plan revenues. Additional sources of revenue to the Plan include a share of interest on lawyers' trust funds administered by the Law Foundation of Ontario; lawyers' contributions through a hold-back on legal aid fees and a levy on all members of the Law Society, whether engaged in providing legal aid services or not; and client contributions.

CHAPTER 4 THE LEGAL NEEDS OF LOW-INCOME ONTARIANS

This Review adopted as a fundamental precept that the allocation of limited legal aid resources should flow from an in-depth understanding of the legal needs of low-income Ontarians. The starting-point for designing a service delivery-system ought to be an assessment of needs, rather than an assessment of what services can be provided by the existing delivery system. People who have low incomes have different legal needs from those who have means, in part because there are whole areas of law applicable only to the former group. Factors which contribute to a person's poverty, such as disability, age, or race, may create particular legal needs. Thus, the allocation of legal aid resources should be based upon the development of mechanisms for assessing, on an ongoing basis, the particular and changing legal needs of low-income Ontarians. These assessments should be based on their actual circumstances, rather than on assumptions about the kinds of legal issues that may be significant to them.

Better quantitative and qualitative information is required about the kinds of legal problems that people have, and about the effects on individuals when they attempt to proceed in legal matters without representation. Formal mechanisms need to be created by which service providers, clients, and community groups can provide input to plan administrators on an ongoing basis about what the important areas of coverage are with respect to a particular area of law or with respect to a particular community, region, or client group. In addition, community legal clinics, Plan administrators, Area Directors, and duty counsel should be relied upon more effectively as sources of data on the changing legal needs of the poor. Research prepared for and submissions made to the Review documented in detailed ways the difficulties that low-income people face without legal representation in the criminal justice system, the family law system, and in civil and administrative law matters.

In addition, the distinctive legal needs of particular groups of low-income people are especially pressing, including Aboriginal Ontarians, both in Northern Ontario and in southern urban centres and reserves; the mentally and physically disabled; the elderly and youth; racial and ethnic minorities; women; and Francophones.

CHAPTER 5 A FRAMEWORK FOR SETTING PRIORITIES FOR LEGAL AID SERVICES

The normative justification for state provision of legal aid relates to the centrality of the Rule of Law in democratic societies. The Rule of Law requires that arbitrary measures be replaced with legal rules that can be known and understood by individuals so they can plan their affairs accordingly. If a state enacts laws which are so complex in their substance or procedures that those to whom they apply cannot acquire equal, or perhaps any, understanding of them, a state obligation arises to facilitate meaningful access to those laws.

This link between the Rule of Law and a state obligation to provide assistance to citizens in facilitating their understanding of the law precludes assigning exclusive or pre-eminent weight to “negative liberty” (the risk of physical incarceration) as the normative rationale for legal aid, and suggests, instead, a much broader rationale. In addition to rationales drawn from political and democratic theory, others can be drawn from international law, constitutional law, and some federal statutes which create obligations to provide legal assistance in a significant range of contexts where due process values are unlikely to be satisfied without legal representation.

In developing a new model for priority-setting in the Ontario legal aid system, the following themes should structure the priority-setting process:

- the importance of consultation and environmental scanning of needs;
- the importance of responding to a broad range of needs;
- the need for strategic oversight at the system-wide level, coupled with responsiveness to local conditions;
- the limitations of the “negative liberty” (or risk of incarceration) test in priority-setting;
- the importance of integrating delivery-model issues into the priority-setting process;
- the importance of focusing the priority-setting process on client impact; and
- the importance of priority-setting being subject to revision in light of experience in an evolving social and legal environment.

CHAPTER 6 LEGAL AID IN CONTEXT

While reforms to the legal aid system hold out some potential for realizing various efficiency gains in the utilization of legal aid resources, these gains are likely to be quite limited relative to the gains to be realized by improving the efficiency and efficacy of the underlying criminal, civil, and administrative justice systems, where very large potential gains can be realized through appropriate substantive and procedural reforms.

The legal aid system occupies a unique vantage point from which to view the operation of various elements of the broader justice system. The large volume and wide diversity of problems and clients embraced by the legal aid system provide an opportunity to observe recurring patterns in the functioning of the justice system, while capped funding of the system provides concentrated financial incentives to minimize the costs to the legal aid system by promoting reforms to the underlying justice system. The legal aid system should become an institutionalized change agent in researching, publicizing, and promoting changes in the underlying justice system that will not only reduce costs to the legal aid justice system, but render the system more accessible and more efficient for all Ontarians.

CHAPTER 7 THE CHOICE OF DELIVERY MODELS FOR LEGAL AID

While no single issue in the history of legal aid in Ontario and elsewhere has attracted as much intensive debate as the choice of delivery models for legally aided services, much of this debate has been unproductive, and has turned on absolutist or universal claims on behalf of *judicare* or *staff* models. The empirical evidence does not point unambiguously to the superiority of either model in terms of cost, quality of service, or access to justice in a modern legal aid context where choice of models is highly context-specific, reflecting differences in the nature of legal problems, legal clients, and geographic context.

In fact, a rich and eclectic range of models is required. A “one size fits all” approach to choice of delivery models is seriously misconceived, as is an “on-off switch” approach to availability of legal aid. What is needed is a graduated response that attempts to adapt to the seriousness and complexity of a particular problem.

A much more mixed model of legal aid services is required in Ontario than that which exists now. The new model must draw more heavily on duty counsel and staff offices, and use more non-legal specialists, if a fixed budget is to be utilized as efficiently and effectively as possible. Moreover, much more serious attention needs to be paid than has been the case in the past to issues of performance monitoring and quality assurance across the whole range of delivery models that the legal aid system employs. The problems of quality variability and supplier-induced demand must be addressed if users of these services are to be assured of a competent and consistent level of service, and taxpayers assured that their tax dollars are being prudently and effectively spent.

CHAPTER 8 RENEWING THE COMMITMENT TO LEGAL AID

The future legal aid system should rest on a new set of reciprocal commitments between the legal aid system and the government of the province. These should be premised on a shared view of the fundamental importance of legal aid in promoting equal access to justice.

For its part, the legal aid system should commit to providing a system that:

- has the capacity to identify, assess, and respond to the needs of those who are unable to afford legal services;
- is capable of providing consistently high-quality service across the province;
- sets priorities in a principled way;
- is responsible for ensuring cost-effectiveness and accountability;
- is flexible and innovative in its choice of delivery models;
- promotes ongoing research and develops law-reform proposals to promote more efficient functioning of the larger justice system;
- is responsive to persons with diverse needs; and
- has a governance structure that commands high levels of credibility and legitimacy.

In return, the government should commit itself to:

- the independence of the legal aid system from government;
- ensuring adequate multiyear stable funding for the system; and
- ongoing scrutiny and reform of those features of the underlying justice system that constitute major determinants of legal aid needs.

CHAPTER 9 CRIMINAL LAW LEGAL AID SERVICES

Under the model for delivery of criminal law legal aid services proposed by the Ontario Legal Aid Review, there would be an emphasis on managing the early intake phase of the system. The nature of the issues and the circumstances of the client would be determined as early and quickly as possible. Complex matters would be referred to counsel for intensive work; straightforward matters would be handled quickly and effectively within a managed intake structure that emphasizes the role of duty counsel. The proposal envisages at the local level three distinct but linked functions in the delivery of criminal legal aid services: managed intake, assessment, and straightforward disposition; service options for complex cases; and appellate advocacy.

The first stage of most criminal cases involves providing advice post-charge, at the time of arrest or summons or appearance notice, or speaking to bail at first appearance. The emphasis at this point would be to identify cases which do not require significant time or

resources and to resolve them quickly (e.g., withdrawals, guilty pleas, and diversions). Those cases requiring more time would be identified early and provided with access to appropriate services. During the initial stages of the criminal process, the client may use the services of duty counsel (either salaried or fee-for-service lawyers) assisted by supervised paralegals. There should be a duty counsel office in each courthouse. Having duty counsel manage the early stages of criminal proceedings saves legal costs and moves the accused person through the system more quickly because of continuity, fewer delays, and fewer adjournments.

In more complex cases, clients would, at least in larger urban centres, be offered a choice between private counsel, as under the present judicare system, and lawyers employed in a staff office. In some contexts, particularly in remote locations, it may be desirable to tender out blocks of cases to private lawyers, giving clients a choice between the contracted lawyer and a private member of the bar, if available. In the case of appellate advocacy, local Staff Offices, along with lawyers in private practice, would offer appellate services in relation to summary conviction appeals. Appeals to the Court of Appeal, would be approved at the provincial level. Clients would have a choice between retaining a member of the private bar or retaining a lawyer from a specialized Staff Office.

The delivery system for criminal legal aid services to young offenders would be similarly structured to that proposed for adults. There may be a case for a specialized staff office for young offenders. In relation to judicare services, there should be a specialized panel of lawyers with expertise in young offender matters who are trained and evaluated in relation to this area of law.

CHAPTER 10 FAMILY LAW LEGAL AID SERVICES

The claim for an entitlement to legally aided services in family law rests on three factors: the complexity of the legal regime; the significance of the interests at issue; and the potential for significant power imbalances between the parties to family law disputes. The provision of legal aid in the family law area has been particularly severely affected by cuts to the Plan, leaving many parties to family law matters without assistance or representation, both putting their interests at risk and seriously compromising the operation of the courts in dealing with ill-informed and unrepresented litigants.

While judicare should remain an important model for delivering family law services, changes in the delivery of such services should entail an expanded role for staff offices, duty counsel, supervised paralegals, and assisted self-representation and public legal education. The proposals envisage the introduction of a sophisticated case-assessment and intake function to identify the services required to meet the needs of individual applicants. Emergency services could be authorized at Area Offices or by duty counsel, staff offices, or, in some matters, community clinics. Other matters would be addressed through graduated forms of legal assistance, which would include the development of a significant summary legal advice program, an expanded duty counsel program, and the introduction of a case-management program for legal aid services delivery by either private or staff lawyers. Linkages to related services would be made and monitored (e.g., housing, social

assistance), while matters not requiring legal assistance would be referred to community or government agencies, as appropriate.

Non-lawyer experts would be available to provide services in conjunction with duty counsel, staff counsel, and the private bar. Research and other support services would be available to private lawyers from the central Plan office, which would also support systemic appellate and policy-development services.

CHAPTER 11 “POVERTY LAW” LEGAL AID SERVICES

The poor’s legal needs have traditionally included housing law, income maintenance law (including employment insurance, Canada Pensions, welfare, family benefits, and workers’ compensation); work-related issues (including employment standards, occupational health and safety); and consumer and debt problems. Unlike most traditional legal proceedings, most “poverty law” matters involve proceedings before government bureaucracies or administrative tribunals, not courts. While the matters rarely entail immediate loss of physical liberty, as may be the case in criminal proceedings, or substantial sums of money, as may be the case in much civil litigation, the resolution of “poverty law” issues may have serious consequences for the ability of persons to feed, clothe, and shelter themselves and their dependents. Recently, these needs have greatly expanded with significant increases in levels of unemployment and underemployment.

Particular delivery issues are raised by the circumstances in which many low-income people find themselves. In the traditional practice of law, a client identifies his or her legal needs, brings a problem to a lawyer, and instructs the lawyer as to his or her wishes. By way of contrast, the poor often lack information about their rights and entitlements, and have a limited capacity to act on them.

In Ontario, “poverty law” legal aid is now delivered largely, although not exclusively, by community legal clinics, of which there are currently seventy, serving about one hundred communities. Fifty-six are general-service clinics, while fourteen specialize in a particular area of law or meet the legal needs of a specific client group. Large areas of the province, including a number of communities of significant size, are without clinic services.

Community legal clinics are clearly the best vehicle for meeting “poverty law” legal aid needs. The community-clinic system can and does run on a capped budget; it works to understand and respond to individual and community needs; it utilizes lawyers, non-lawyers, public legal education initiatives, and other delivery systems in order to deliver services cost-effectively; it prioritizes needs and attempts to meet them strategically; it has developed linkages to other non-legal services providers; and it has recently adopted a quality-assurance program.

However, the performance of the community clinic system could be improved in various ways. While the concept of community governance is central and appropriate to the clinic system, the performance of community boards at present is variable and suggests a need for the new legal aid system to assign a higher priority to board training. In terms of accountability to the funding agency, and better integration and coordination of activities among community legal clinics and between the clinic system and the larger legal aid

system, a strategic planning process needs to be systematically initiated at the level of individual clinics, and at the level of the clinic system as a whole. As well, representation by Area Directors, or their designate, on clinic boards and representation by Executive Directors of clinics on Area Committees would facilitate this integration process.

The Review does not recommend a major modification to the mandate of the clinics, in particular, the assumption of responsibilities for the provision of criminal, family, or immigration and refugee law services, which would likely overwhelm the clinics' traditional and appropriate "poverty law" mandate, and would create serious governance and conflict-of-interest issues. Completion of the geographic coverage of the clinic system, and selective addition of further specialty clinics, for example, in the area of Aboriginal legal services, are important future priorities.

CHAPTER 12 IMMIGRATION AND REFUGEE LAW LEGAL AID SERVICES

Most legal aid services in the field of immigration and refugee law are dedicated to providing representation for refugee claimants in quasi-judicial hearings before members of the Convention Refugee Determination Division (CRDD) of the Immigration and Refugee Board (IRB). At present, very few certificates are issued with respect to other immigration matters, such as deportation proceedings, detention reviews, Certificate of Public Danger proceedings, or applications to the Department of Citizenship and Immigration for discretionary consideration under the Post-determination Refugee Claimants in Canada class or on humanitarian and compassionate grounds. While community legal clinics provide legal aid services with respect to some of these matters, coverage is unsystematic and ad hoc.

While the judicare model is likely to remain the dominant one for providing legal aid services in refugee determination proceedings, the mandate of the Refugee Law Office (renamed the Immigration Law Office) should be extended to these non-refugee-related immigration matters as a general immigration staff office (with possible satellite offices), and with its own intake function. With respect to immigration and refugee services provided under the judicare system, quality control has proven a significant problem, and aggressive steps need to be taken to implement an effective quality-assurance program with respect to the provision of immigration and refugee legal aid services.

CHAPTER 13 "OTHER" CIVIL LAW LEGAL AID SERVICES

As a result of cuts in the certificate program in 1994/95, very few "other" civil cases are now eligible for certificates. While a number of clinics offer summary advice, and sometimes representation, in these areas, the availability of such services is dependent on the priorities and resources of the clinic and whether a clinic exists in the community in question. The "other" civil category includes consumer, utility, and debt problems; legal issues related to powers of attorney for the elderly; persons injured in accidents, medical malpractice, or assaults; and workers with employment-related complaints, such as unjust dismissal or discrimination.

Many issues of this kind are likely to have a serious impact on the lives of low-income Ontarians, who, without legal assistance, are unlikely to be able to initiate or defend

legal proceedings effectively. It seems undesirable for the legal aid authority categorically to exclude all these classes of claims from coverage. Instead, managed intake systems would permit significant discretion in Area Directors, subject to appropriate guidelines, to review the impact of the matter on a particular client, the complexity of the legal issues raised, and their significance for other parties, and consider granting certificates in a limited range of cases, subject to the establishment of a litigation budget and case management by the legal aid authority to constrain costs.

In addition, outside the legal aid system, a number of initiatives for facilitating access to justice in other civil matters are worthy of consideration. First, there appear to be compelling reasons for authorizing a general contingency-fee regime in most civil matters in Ontario. Second, even if a general contingency-fee regime is not adopted, there is a case for instituting a financially self-sustaining Contingent Legal Aid Fund (CLAF) which could authorize the conduct of proceedings on a contingent-fee basis, with the fee negotiated with a private lawyer in advance, the client protected against an adverse costs award, and the client agreeing to reimburse the fund a stipulated percentage of his or her award in a successful case. Other options include payment of disbursements only; “lend an associate” programs; student and supervised paralegal involvement in civil matters; expanded use of client coaching; expanded use of peer counselling; expanded use of unbundled legal services; and an expanded role for prepaid legal services.

CHAPTER 14 FUNDING AND FINANCIAL ARRANGEMENTS

A number of important issues arise in this area. First, the legislative mandate of the legal aid authority needs to be clarified if the system must operate within fixed budgets. The funding mandate of the new legal aid authority should entail a rolling three-year funding commitment by government, in return for which the legal aid authority should be required to submit annual reports, annual business plans, and a multiyear strategic plan against which the government can evaluate the legal aid authority’s budgetary requests.

Second, an important question arises as to whether the separate budget allocations for the certificate and clinic programs that currently exist should be maintained. In order to protect clinic funding during a transitional period while other reforms to the legal aid system are being implemented, it is desirable to maintain the current level of funding for the first three-year cycle beyond the expiration of the Memorandum of Understanding in March 1999. Beyond this transitional period, the budgets should be integrated so that the new legal aid authority has maximum ability to re-deploy resources to new delivery models and new areas of need, as it sees fit.

Third, high-priority needs to be assigned to improving the management-information and information-technology capabilities of the legal aid system in order to plan for and work within the three-year budget cycle that the Review proposes. Priority-setting, cost-effectiveness of alternative delivery models, quality-assurance mechanisms, and payment mechanisms would all be facilitated with improved management information and information technology.

Fourth, the new legal aid authority should continue to seek client contributions from those assessed as able to pay and to adopt effective measures to collect these contributions.

Fifth, given the impact of federal policies on the cost and operation of the Ontario legal aid system, the federal government should be approached to increase its present level of funding; to continue to review legal requirements and procedures imposed by federal legislation that entail costs to the provincial legal aid system with a view to minimizing these costs where possible; and to seek federal funding for a number of the new delivery models outlined in this report, at least on a pilot basis.

Sixth, in order to operate an effective legal aid system in Ontario, the present level of provincial government funding should be maintained upon expiration of the Memorandum of Understanding in 1999. The provincial government should establish a separate budget allocation for the purpose of funding one-time transition costs.

CHAPTER 15 GOVERNANCE

The most fundamental issue that arises in this context is whether the Law Society or some other body or agency should continue to have responsibility for the governance of legal aid in Ontario. A number of governance criteria should inform this judgment: (a) independence from government; (b) accountability for efficient use of public funds; (c) obtaining adequate resources for legal aid; (d) the ability to deliver quality service in a broad range of areas of the law; (e) the capacity to promote confidence in the legal aid system; (f) responsiveness to client needs; (g) efficient governance; (h) coordinated management of the entire legal aid system; and (i) innovation and experimentation.

Given comparative experience both elsewhere in Canada and in other jurisdictions, Ontario is relatively exceptional in assigning governance of its legal aid plan to the Law Society. The Legal Aid Review has concluded that a powerful case has been established, in the light of the criteria noted, for a change in the governance structure. Specifically, a new Legal Services Corporation of Ontario should be statutorily constituted with the mandate to operate the legal aid system. The board of the proposed corporation would comprise eleven persons. Of the eleven, four would be appointed by the Lieutenant Governor-in-Council, on the advice of the Attorney General, from a list of ten provided by the Law Society, two of whom must be lawyers who have significant connection with the clinic system, one of whom would normally be selected by the Attorney General from the Law Society slate. The remaining seven members would be appointed by the Lieutenant Governor-in-Council upon the advice of the Attorney General, having regard to the desirability of ensuring that the board includes persons having expertise or knowledge of: (a) the provision of legal services; (b) the work of the courts and tribunals; (c) management; and (d) the legal needs of low-income Ontarians.

Beyond establishing the policy mandate of the new Legal Services Corporation of Ontario and entering into multiyear funding commitments to the corporation, the government would have no involvement in the day-to-day operations of the corporation or in priority-setting or other policy functions. Financial accountability to the government would be ensured through the submission of annual reports, one-year business plans, and a three-year strategic plan. The Legal Aid Review rejects the case for a regional governance

structure, although it sees merits in reducing the number of Area Directors and assigning a larger management, strategic-planning, quality-control, and coordination role to them (reflected in the redesignation of them as Area Managers and the appointment of Regional Senior Area Managers for coordination purposes).

CHAPTER 16 AN IMPLEMENTATION STRATEGY

The Memorandum of Understanding with the Law Society and the Ontario government expires on March 31, 1999. A strategy for implementing the proposals contained in this report must address issues that should be resolved prior to the expiration of the MOU, as well as issues to be addressed thereafter.

In the first phase of an implementation strategy, the first priority of the government is the enactment of a new *Legal Services Act* that sets out the purposes of the legal services system and establishes a new Legal Services Corporation of Ontario, as well as specifying the composition and duties and responsibilities of the board of directors, the duties and responsibilities of Area Managers, the duties and responsibilities of the Executive Directors of clinics, and funding and accountability arrangements for the corporation. Even before the enactment of the legislation, the Ministry of the Attorney General and the Law Society could begin to identify people to serve on the board of the Legal Services Corporation of Ontario.

In the second phase, following enactment of the legislation and before the expiration of the MOU, the board of directors should be appointed and arrangements entered into between the new board and the Law Society to establish service levels and financial commitments to meet the costs of certificates issued during the balance of the MOU. During this transition period, high priorities for the board would include: establishing service areas and recruiting Area Managers; undertaking preliminary needs assessments; developing criteria for priority-setting; developing an early assessment and intake system; developing an expanded duty counsel system; developing coordinated local delivery plans; developing an integrated technology strategy; developing a framework for transfer of governance authority from the Law Society to the new corporation; and developing an initial multiyear rolling strategic plan.

In the third phase of the transition, immediately following the expiration of the MOU, high priorities for the board would include the following issues: expanding existing delivery models; extending the clinic system; ensuring coordination of legal aid services at a local level; establishing effective board control over budget and operations; ensuring payment of outstanding accounts on certificates issued prior to the expiration of the MOU; ensuring that systems are in place to provide effective public accountability through the adoption of best management practices and information systems, program-evaluation capacity, quality-assurance mechanisms, and priority-setting criteria and processes.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Ontario Legal Aid Review makes the following recommendations:

CHAPTER 4 THE LEGAL NEEDS OF LOW-INCOME ONTARIANS

1. The design of the legal aid system should be based on the assessment of the specific legal needs of low-income Ontarians.
2. The design of the legal aid system, while reflecting these needs, should also address the diversity of special needs presented by such groups as ethnic, racial, cultural, and linguistic minorities, persons with disabilities; Aboriginal communities; women; children; youth; and the elderly.
3. The legal aid system should enhance its central and local capacity to gather and assess information regarding client needs.
4. The legal aid system should more effectively rely upon the clinic system, Plan administrators, and other service providers as a means of systematically gathering information with respect to legal needs.

CHAPTER 5 A FRAMEWORK FOR SETTING PRIORITIES FOR LEGAL AID

5. In a capped legal aid system, resources should be allocated in accordance with priorities set in light of the following considerations:
 - the importance of consultation and environmental scanning of needs;
 - the importance of responding to a broad range of needs;
 - the need for strategic oversight at the system-wide level, coupled with responsiveness to local conditions;
 - the limitations of the “negative liberty” (or risk of incarceration) test in priority-setting;
 - the importance of integrating delivery-model issues into the priority-setting process;
 - the importance of focusing the priority-setting debate on client impact; and
 - the importance of priority-setting being subject to revision in light of experience in an evolving social and legal environment.

CHAPTER 6 THE LEGAL AID SYSTEM IN CONTEXT

6. The legislative mandate for the legal aid system should assign a high priority to its role as a proactive change agent in researching, developing, publicizing, and promoting substantive and procedural reforms to the broader justice system; in turn, the system should develop the necessary human-resource capabilities (internal and external) to play this role effectively.
7. The chief executive officer of the legal aid authority should develop close institutional linkages with other partners in the justice system including the governance bodies of any new unified administrative agency for the courts and any unified administrative justice system agency that might be created.
8. The Ontario legal aid authority, either alone or, preferably, in concert with other provincial legal aid agencies, should develop reform proposals that require federal cooperation, and apply pressure on the federal government to be responsive to these reform proposals (rather than externalizing the costs of any existing inefficient federal proceedings onto provincial legal aid plans).

CHAPTER 7 THE CHOICE OF DELIVERY MODELS FOR LEGAL AID

9. The Plan should seek to narrow the gap between full representation and no representation through provision of a much greater variety of legal services in order to assist a broader range of potential clients by invoking a wide spectrum of delivery mechanisms, including, for example, public legal education, duty counsel, supervised paralegals, Staff Offices, community legal clinics, judicare, and block contracting.
10. The choice of delivery models must be highly sensitive and adapted to context—the legal context in which services are required, the geographic context where they must be provided, and the context of particular client groups with special needs who require these services.
11. In choosing delivery models in particular contexts, a premium should be attached to early intervention to promote issue identification, settlement, mediation, diversion, and referral to other community agencies, rather than withholding legal assistance until disputes have become more intractable and costly to resolve, which may be counter-productive and impose greater demands in the long term on both the legal aid system and the underlying justice system.
12. While different delivery models will often be complementary to one another, there are also substantial advantages, in various contexts, of creating competing delivery models, for example, judicare and Staff Offices in criminal law, family law, and refugee/immigration law in larger urban centres.
13. In choosing delivery models in particular contexts, the Plan should be sensitive not only to relative cost considerations, but also to relative quality considerations, in particular the ability to prescribe and implement an effective quality-control regime in order to control problems of supplier-induced demand and quality variability or deterioration.

CHAPTER 8 RENEWING THE COMMITMENT TO LEGAL AID

14. The legal aid system and the province of Ontario should manifest their renewed commitment to legal aid by formally exchanging and recording in the *Legal Aid Act* the following set of understandings:

(a) A Shared View of the Fundamental Purpose of Legal Aid

Access to Justice

- The fundamental objective of the legal aid system is to promote equal access to justice by identifying and meeting the diverse legal needs of qualifying individuals and communities.

(b) Commitments of the Legal Aid System

A Needs Based System

- The legal aid system shall identify and assess the needs of those who are unable to afford legal services and seek to meet those needs appropriately.

Quality of Service

- The legal aid system shall be responsible for ensuring that the legal services it provides are of consistently high quality across the province.

Priority Setting

- The legal aid system shall set priorities for service delivery in order to target available resources to the most appropriate cases.

Cost Effectiveness and Accountability

- The legal aid system shall be responsible for assuring the public that legal services are being provided in a cost-effective manner and that effective use is being made of modern information–technology and management techniques.

Service-Delivery Models

- The legal aid system shall be flexible, innovative, and experimental with respect to service delivery in order to maximize its ability to meet legal needs effectively and efficiently.

Law Reform

- The legal aid system shall undertake ongoing research and develop strategies to implement law and procedures which encourage access to justice and an efficient, integrated justice system.

Diverse Needs

- The services of the legal aid system shall be responsive to persons with diverse needs, including ethnic, racial, cultural, and linguistic minorities, persons with disabilities; Aboriginal communities; women; children; youth; and the elderly.

Governance

- The legal aid system's governance structure must be one that will attract public credibility and legitimacy and will have the capacity to effectively discharge its mandate in the public interest.

(c) Commitments of Government

Independence

- The government shall commit itself to the independence of the legal aid system from the government.

Funding

- The government shall ensure adequate, multiyear, stable funding to enable the legal aid system to carry out its responsibilities.

Systemic Reform

- The government shall commit itself to ongoing scrutiny and reform of those features of the underlying justice system that constitute major determinants of legal aid needs.

CHAPTER 9 CRIMINAL LAW LEGAL AID SERVICES

15. The legal aid authority should continue to seek a high level of cooperation and participation from the private bar in relation to the delivery of criminal legal aid services.
16. The legal aid authority should implement a flexible and locally responsive model for the delivery of criminal legal aid services that will allow administrators of the legal aid program, lawyers and other service providers, and clients of the system, to develop service-delivery options that maximize the volume of high-quality service that can be sustained within a capped budget.
17. The legal aid authority should develop an effective way of assessing prospective criminal law clients' needs as individuals and of setting priorities among those needs based on the impact of the provision or the withholding of services in the circumstances.
18. The delivery of criminal legal aid services should have three components: managed intake, assessment, and straightforward dispositions; service options for complex cases; and appellate advocacy.
19. The structure of service delivery for Phase One—Managed Intake, Assessment, and Straightforward Dispositions—should be as follows:
 - (a) The responsibilities of the Area Directors should include:
 - (i) the development of a comprehensive and managed approach to intake and case assessment; and

- (ii) the use of duty counsel to assist clients in relation to summary legal advice, adjournments, bail hearings, withdrawals, straightforward guilty pleas and sentencing, Crown screening, Crown disclosure, pre-trial conferences, and representation on trials requiring limited preparation.
 - (b) There should be a duty counsel office in each courthouse. Duty counsel services should be provided by salaried or fee-for-service lawyers available for four week-rotations at a minimum. Duty counsel services should be provided at correctional facilities in order to take advantage of recent changes to the *Criminal Code*.
 - (c) With the exception of trial representation, these preliminary services should normally be provided without the expense of an eligibility assessment. However, the Area Director, and his or her staff, should, at their discretion, be able to assess people at any point in the process where there is good reason to believe that the person can afford to retain private counsel and legal aid would spend more money providing service to the client than it costs to do the actual assessment. This would normally occur at some point before a trial occurs.
 - (d) In a case where a successful financial assessment is completed, the Area Director or his or her designate should:
 - (i) assess the client's case to evaluate how much time will be required to prepare the case effectively to ensure trial fairness, and
 - (ii) determine whether the case is one that can be prepared within the time available for duty counsel, or whether the client should be provided with choice of service delivery.
 - (e) The guidelines used by the Area Director or his or her designate to determine the appropriate service-delivery mechanism for a particular case should be developed in conjunction with the private bar. The private bar should also work with the Area Director to monitor and assist duty counsel to ensure that clients are getting quality legal representation from all parts of the criminal legal aid system.
20. The structure of service delivery for Phase Two—Service Options for Complex Cases—should be as follows:
- (a) The client should be provided with choice of counsel. Service delivery may be available through the private bar, through local Staff Offices, or from counsel working on block contracts.
 - (b) The design mix for the delivery of criminal legal aid services in each locale should be proposed at a local level (and approved by head office) having regard to client needs, including geographic, linguistic, and other special needs.
 - (c) Where both appropriate and feasible, Staff Offices should be set up to provide criminal legal aid services in communities across the province. The offices should be staffed with a range of persons, including lawyers and case workers (e.g., supervised paralegals, bail officers, social workers, community workers, criminal investigators, and interpreters). The operation of the Staff Office should be linked to the duty counsel program.

- (d) Lawyers employed by the Staff Office should perform a range of functions, including advice counsel, trial counsel, or appellate counsel. Responsibilities may be rotated within the office, depending on range of expertise and seniority. Salaried duty counsel staff should also have access to internal rotation opportunities within the Staff Office.
 - (e) Clients of the Staff Office should, where feasible, be able to request choice of counsel within the office.
 - (f) All cases referred beyond the early managed intake phase to either private bar or Staff Office counsel should be subject to case-management standards.
21. With respect to Phase Three—Appellate Advocacy—all appeals to the Court of Appeal should be approved at the provincial level and supported by a central research facility. Summary conviction appeals should be handled by the local Staff Offices or by local practitioners on certificate or block contract.
 22. The services provided by private lawyers, staff lawyers, duty counsel, and other staff should be subject to appropriate quality-assurance mechanisms. Standards should be set for lawyers wishing to be on panels to accept legal aid certificates.
 23. Area Directors should be responsible for supervising quality assurance (including controlling panel membership), providing consistency in eligibility determinations, building strong local-bar input into the delivery of criminal legal aid services, and ensuring that client needs are being met appropriately.
 24. Provincial or regional support from the legal aid administration should be made available to local service providers through: dedicated research and other non-legal support services, quality-assurance programs, policy development, and law-reform capacity.
 25. A Defence Bar Advisory Committee should be set up in each community, made up of members of the local criminal bar who will provide assistance to the local Area Director or senior officials within the legal aid authority:
 - (a) advising on guidelines for the Area Director in relation to discretionary decisions;
 - (b) advising on law and procedural reforms; and
 - (c) advising on case-management standards, quality assurance and mentoring programs.
 26. The structure of service delivery for young offenders should be as follows:
 - (a) The delivery of criminal legal aid services to young offenders should be similarly structured to that described above for adult offenders, but there should be local recognition and accommodation in the design of the range of services offered to reflect the special issues arising in regard to youth and children who become involved in the criminal justice system.
 - (b) Lawyers working with youth should be knowledgeable in the area of *Young Offenders Act* proceedings and related community services, and should meet appropriate performance standards set by the legal aid administration.

- (c) All youth cases should be eligible for duty counsel coverage in accordance with the statutory right to counsel, and those cases determined to be of sufficient complexity to trigger choice of counsel should receive a choice of service-delivery options (as available in their community).
- 27. Community clinics should not be used to provide criminal law legal aid services directly, except in exceptional circumstances, although criminal Staff Offices should consider co-locating with, or locating near, community clinics.
- 28. Where the Area Director makes a determination about whether a case is covered or which delivery model is appropriate, the Area Committee should hear appeals from such determinations. Where there is a decision that it is not appropriate for a client to change his or her counsel, an appeal could also be taken to the Area Committee. Where there is a decision by the Area Director to strike a lawyer off the local legal aid panel, an appeal could be taken to the Provincial Director. The Provincial Director's decision not to authorize an appeal to the Court of Appeal for Ontario or the Supreme Court of Canada would be reviewable by a subcommittee of the governing authority.
- 29. Charge screening, early Crown disclosure, diversion, and conditional sentencing should be consistently and effectively put into place across the province by the Crown to match the early intake and assessment procedures recommended in relation to the delivery of criminal legal aid services.

CHAPTER 10 FAMILY LAW LEGAL AID SERVICES

- 30. Legal aid administrators should implement a flexible and locally responsive model for the delivery of family law legal aid services that will allow administrators, service providers, and clients to develop service-delivery options that maximize the volume of high-quality services that can be sustained within a capped budget.
- 31. The legal aid authority should develop an effective way of assessing prospective family law clients' needs as individuals and of setting priorities among those needs based on the impact of the provision or the withholding of services in the circumstances.
- 32. Legal aid administrators should diversify the mix of service-delivery models used to provide family law legal aid services in Ontario as follows:
 - (a) private judicare lawyers should continue to be a primary provider of services;
 - (b) the legal aid system in Ontario should develop a limited number of Staff Offices. These offices should be staffed by lawyers, supervised paralegals, counsellors, and administrative personnel. These offices should be modelled on the full-service pilot approved by the Law Society in 1994. At least one Staff Office should be modelled on the Women's Family Law Centre pilot approved by the Law Society in 1993;

- (c) community clinics should not be used to provide family law legal aid services directly, except in exceptional circumstances, although family Staff Offices should consider co-locating with, or locating near, community clinics;
 - (d) the legal aid system should develop an expanded duty counsel program for the delivery of family law services;
 - (e) block contracting should not be used as a means to deliver family law legal aid services;
 - (f) the use of supervised paralegals in providing family law services should be significantly enhanced, to support and assist the work of private, staff, and duty counsel lawyers, and to perform work which does not require lawyer involvement;
 - (g) Area Offices, Staff Offices, and/or expanded duty counsel offices should have more public-education materials available for family law litigants. These materials, prepared in a variety of languages, should be made available at the first point of contact.
33. The legal aid system should provide a special certificate or retainer to address “emergency” family law matters; a sophisticated case-assessment/intake function to assess and address the full range of “non-emergency” legal needs in light of established priorities; a significant summary legal advice program; a case-management program for legal aid services delivered by either private or staff lawyers; and an expanded duty counsel program.
34. The case-assessment/intake function for family law matters should begin when an applicant enters an Area Office (or one of its satellites), with some intake services being available at Staff Offices or duty counsel offices or, in some instances or at some locations, community clinics. These alternative intake offices should be linked electronically to Area Offices in order to provide access or linkages to many of the same functions performed by Area Offices.
35. The structure of service delivery for “emergency” legal assistance in family law cases should be as follows:
- (a) The legal aid system should provide immediate “emergency” legal assistance in instances where a delay in the provision of at least some form of legal assistance could have irreparable, serious consequences for the person involved, or for his or her family. Other legal aid offices, including Staff Offices, duty counsel offices, or community clinics, should be allowed to authorize “emergency” legal assistance in the absence of an accessible Area Office.
 - (b) “Emergency” legal aid assistance should be in the form of either an interim “emergency services” certificate or the provision of a limited amount of legal services within a Staff Office or duty counsel office until such time as the individual’s situation has stabilized.

- (c) Individuals who need emergency legal assistance should not normally be subject to a full legal or financial assessment at this stage. Rather, in most cases, the individual should undergo a more complete intake interview and assessment as soon as the situation has been stabilized.
36. In cases judged not to be emergencies (or where the situation has stabilized), each applicant should be subject to a full case-assessment and intake process, including a test for financial eligibility.
 37. Applicants who are not financially eligible for legal aid assistance or whose issue does not fall within the legal aid system's services or priorities should be provided with public-education materials, or referral to other agencies or, through the Lawyer Referral Service, to a member of the private bar, as appropriate. Applicants who are diverted to other agencies should be told that they could return to legal aid if and when their matters assumed a legal dimension.
 38. Applicants who are financially eligible for legal aid and whose legal matter is covered by the legal aid program should be provided a range of legal services, including representation on a solicitor/client basis by way of either a legal aid certificate or a Staff Office; summary legal advice in the entire range of family law matters; or referrals to duty counsel, depending on their personal legal needs.
 39. The number of duty counsel available for family law proceedings should be significantly increased, in the form of a permanent duty counsel office located at either an Area Office or a local courthouse, where financially feasible.
 40. The summary advice program should work in conjunction with the expanded duty counsel program in order to assist clients to utilize duty counsel effectively on consent matters and adjournments once they have received summary legal advice or help with court forms. The person providing summary legal advice should assist a client in making an application for more intensive forms of legal assistance, should that assistance prove necessary during the course of providing summary advice.
 41. In cases where individual case representation is appropriate, the client should be provided with an initial, limited retainer for either a private or staff lawyer. The client should be allowed to choose whether that retainer is taken to a private or staff lawyer. If a client's case cannot be resolved within the limits of the initial referral, the staff or private lawyer should be authorized to submit an opinion letter outlining the additional services necessary. Upon receipt of the letter, legal aid administrators should determine whether or not to approve further services under a case-management plan.
 42. The services provided by private lawyers, staff lawyers, duty counsel, and other staff should be subject to appropriate quality-assurance mechanisms. Standards should be set for lawyers wishing to be on panels to accept legal aid certificates.

43. Family law legal aid services provided by members of the private bar should be supplemented with a number of central supports, including access to dedicated research and other central services, and to client-support facilities in family law Staff Offices. Staff Offices should also develop strong linkages with community and other agencies providing services needed by family law legal aid clients and to other legal aid offices dealing with related issues such as young offender matters.
44. The family law case-management program should be designed to work in conjunction with many existing programs to deliver family law legal aid services, including the Plan's successful Settlement Conference program and various mediation and other programs, if appropriate.
45. A Family Bar Advisory Committee should be set up in each community, made up of members of the local family bar who will provide assistance to the local Area Director or senior officials within the legal aid authority:
 - (a) advising on guidelines for the Area Director in relation to discretionary decisions;
 - (b) advising on law and procedural reforms; and
 - (c) advising on case-management standards, quality assurance and mentoring programs.
46. Where the Area Director makes a determination about whether a case is covered or which delivery model is appropriate, the Area Committee should hear appeals from such determinations. Where there is a decision that it is not appropriate for a client to change his or her counsel, an appeal could also be taken to the Area Committee. Where there is a decision by the Area Director to strike a lawyer off the local legal aid panel, an appeal could be taken to the Provincial Director. The Provincial Director's decision not to authorize an appeal to the Court of Appeal for Ontario or the Supreme Court of Canada would be reviewable by a subcommittee of the governing authority.

CHAPTER 11 "POVERTY LAW" LEGAL AID SERVICES

47. A revised *Legal Aid Act* should include an explicit mandate to provide "poverty law" services.
48. The community clinic model should be retained as the primary means of delivering "poverty law" services in the province.
49. The independent community board of directors model for individual clinics should be retained.
50. The legal aid authority should make training of community-clinic board members a high priority.

51. The unit of the legal aid authority responsible for clinics should develop infrastructures designed to support community boards, including assistance in the areas of fiscal management, labour relations, conflict resolution, and technical support. This unit should facilitate the development of board “best practices”, mentoring opportunities, access to experts, and improved communication between community boards.
52. The clinic system’s “Quality Assurance Program” should be pursued vigorously. The clinic system should continue its current efforts to regularize data collection across the province.
53. Individual clinics and the overall clinic system should initiate a multiyear strategic-planning process. This process should include an assessment of the current and likely future demand for “poverty” law services; an evaluation of the strengths and weaknesses of the system to meet that demand; the development of programs or strategies designed to create or improve the coordination of services and skills within the system; and the development of performance measures against which the achievement of those objectives can be assessed.
54. The Executive Director of each individual clinic should sit on the Area Committee of the administrative unit of the legal aid authority in his or her area. The Area Director, or his or her designate, of each administrative area within the legal aid authority should be a member of the board of directors of the clinic in his or her area.
55. As a general rule, the general service clinics should not have a mandate to provide direct case representation in criminal, family, or immigration and refugee law matters. However,
 - (i) such clinics should be allowed to provide other kinds of services in these areas where such services are consistent with their “poverty law” mandate and appropriate safeguards are in place to ensure that these services do not overwhelm the clinic's “poverty law” services, and
 - (ii) they should be allowed to deliver limited case-representation services in exceptional circumstances (including geographic remoteness and/or lack of other available service providers) if such services are assessed as a community priority.
56. Specialty clinics could and should provide services (including case representation) in these areas if such services would support their focus on systemic issues or would support their client community.
57. The legal aid authority should make the completion of the geographic coverage of the general service clinic system a key priority. The legal aid authority should consult with current clinics, community groups, service providers, and interested individuals in order to determine the need for any new specialty clinics.

CHAPTER 12 IMMIGRATION AND REFUGEE LAW LEGAL AID SERVICES

58. The legal aid authority should establish a needs-assessment and priority-setting process for application by local decision-makers, and an appeals process, in relation to refugee and immigration matters in accordance with the principles set out in this report.
59. With respect to the issuance of legal aid certificates for refugee determinations, the legal aid authority should consider whether the current process of screening claimants to determine whether family members could finance legal representation is cost-justified. Similarly, the issuance of "opinion certificates" to enable counsel to draft a letter to the Plan explaining the merits of the case rather than full certificates should be reviewed to determine whether this is cost effective.
60. In the event of a negative refugee determination, the legal aid administrators should consider modestly expanding the initial "opinion letter" for funding for judicial review and permit: (a) an opinion letter on judicial review; and/or (b) application for consideration under the Post-Determination Refugee Claimants in Canada (PDRCC) program; and/or (c) application for humanitarian and compassionate consideration.
61. The legal aid system should provide legal aid services for detainees, at least with respect to an initial detention review, through the Refugee Law Office.
62. With respect to deportation proceedings, legal aid should resume screening applicants with a view to funding financially eligible applicants who have been in Canada since childhood or adolescence, and have little connection to their country of citizenship if this qualifies as an overall priority for the legal aid system. Similarly, legal aid certificates for preparation of certificate of "public danger" submissions to the Minister of Citizenship and Immigration should be considered for a limited number of hours to those for whom the consequences of removal are the most serious (refugees and those who have been in Canada since their youth).
63. The legal aid authority should consider whether there are cost savings to be realized from contracting-out blocks of cases from the same country or region to lawyers or law firms for a pre-set fee (to be determined in consultation with the bar), and allow counsel to tender based on quality-assurance commitments.
64. The legal aid authority should adopt a range of quality control strategies, including: (a) information vehicles explaining to claimants how legal aid works, what clients are entitled to expect from lawyers, and providing a number/contact person to whom complaints/questions can be directed; (b) formulating standards of conduct for the practice of immigration/refugee lawyers; (c) coordinating investigation and disciplinary efforts.
65. The mandate of the Refugee Law Office, established as a pilot project in 1994, should be substantially extended to include not only refugee determinations, but detention reviews, deportation proceedings, applications for consideration under the Post-Determination Refugee Claimants in Canada program, applications for humanitarian and compassionate consideration, and certificates of "public danger" submissions. In

addition, all initial screening for legal aid certificates in immigration and refugee matters in Toronto should be undertaken by the Refugee Law Office (renamed the Immigration Law Office), with successful applicants for legal aid then having the choice of using the services of the RLO (ILO) or private counsel.

CHAPTER 13 “OTHER” CIVIL LAW LEGAL AID SERVICES

66. The Ontario government should introduce legislation that allows for regulated contingent-fee arrangements for lawyers in Ontario.
67. The legal aid authority should coordinate efforts with its justice-system partners to establish a Contingency Legal Aid Fund for low-income Ontarians.
68. The legal aid authority should revisit the range of civil cases that historically had coverage under the Plan, and should reassess whether or not coverage should be provided to people in some or all of the matters in light of our articulated priority-setting considerations and managed-intake proposals.

CHAPTER 14 FUNDING AND FINANCIAL ARRANGEMENTS

69. Assuming that the legal aid system in Ontario is to meet fixed funding commitments, the *Legal Aid Act* should be amended to reflect this arrangement.
70. The provincial government should provide the legal aid authority with a rolling, three-year funding allocation. The legal aid authority should be allowed to carry surpluses and deficits within the three-year cycle (and, with the Attorney General’s approval, between cycles).
71. As a condition of funding, the legal aid authority should provide the provincial government with annual reports, annual business plans, and a multiyear strategic plan.
72. The *Legal Aid Act* should, at a minimum, guarantee the current level of funding for the clinic program’s current mandate for a period of at least three years after the expiry of the MOU.
73. The legal aid authority should make the development of a sophisticated management-information and information-technology strategy an early priority. This strategy should seek to:
 - (i) increase operational and financial controls;
 - (ii) reduce administrative costs;
 - (iii) enhance program-evaluation capabilities; and
 - (iv) improve the quality of service to clients and service providers, potentially including improvements in access, electronic reporting of work done, direct deposit to service providers’ bank accounts, electronic reporting of payments for work done, and outstanding work-in-progress and work yet to be done.

74. The legal aid authority should continue its client-contribution policy based on assessed ability to pay.
75. The legal aid authority should improve its ability to recover client contributions and costs, including improved collection on Pay Agreements and lien proceeds, should it prove cost-effective to do so.
76. The legal aid authority and the provincial government should approach the federal government in order to:
 - (i) urge the federal government to maintain or increase the present level of federal funding to legal aid;
 - (ii) identify federal laws, procedures, or policies which affect the demand for legal aid and access to justice in furtherance of the authority's responsibility to undertake ongoing research and develop strategies to implement law and procedures which encourage access to justice and an efficient, integrated justice system; and
 - (iii) seek funding for one or more of the innovative projects discussed in this report.
77. The prevailing level of funding for legal aid services in Ontario should continue past the expiry of the MOU.
78. The provincial government should establish a separate budget allocation for the purpose of funding one-time "transition" costs, including the appointment of a transitional board, and improved information technology, which funds will be required in the 1998/99 fiscal year.

CHAPTER 15 GOVERNANCE

79. Governance of the legal aid system in Ontario should be transferred from the Law Society to an independent statutory agency.
80. The government should play a critical role in the appointment of the members of the agency and should assume political responsibility for the definition of its mandate. Once the government has established an agency in which it can have confidence and has defined its mandate, however, the government should, in the normal course of events, allow the agency to proceed with the job assigned to it.
81. The mandate of the new agency should specifically indicate that it is to provide appropriate legal aid services across a broad range of service areas, such as criminal law, family law, immigration and refugee law, and "poverty law". The mandate of the new agency should be stated in an authoritative fashion, preferably in the enabling legislation for the agency.
82. The agency should be designed in such a way as to ensure that it has the capacity to carry out the commitments assigned to it in the new vision for legal aid in Ontario, set out in chapter 8.

83. The board of the agency should be constituted in the following manner:
- The board should have eleven members. The members should be appointed to the board by the Lieutenant Governor-in-Council, upon the advice of the Attorney General.
 - Of the eleven members, four should be nominated by the Attorney General from a list of ten provided by the Law Society, two of whom must be lawyers who have a significant connection with the clinic system, it being envisaged that at least one of lawyers selected by the Attorney General from the Law Society slate would have extensive knowledge and understanding of the clinic system. The lawyers recommended by the Law Society need not be Benchers. Consideration should be given to requiring the Treasurer of the Law Society to consult with the Chief Justice of Ontario with respect to the identity of the Law Society nominees.
 - The chief executive officer of the agency should sit on the board as a full voting member. In other respects, the Attorney General should be accorded reasonable latitude in selecting candidates for the board in order to achieve as sound a balance as possible of the various groups with a claim to be represented on the board.
 - The legislation establishing the agency should provide that the Attorney General, in appointing persons to be members of the board, shall have regard to the desirability of ensuring that the board includes persons having expertise in or knowledge of :
 - (a) the provision of legal services;
 - (b) the work of the courts and tribunals;
 - (c) management; and
 - (d) the legal needs of low-income Ontarians.
84. Members of the agency board should be appointed for three- or four-year terms on a staggered basis. Individual members would be eligible for consideration for a further term.
85. The regular members of the board should be part-time members, as could the chair and vice-chair.
86. The chair and vice-chair of the Board should be appointed by the Attorney General after consultation with the Treasurer of the Law Society. The chair and vice-chair should have longer terms of office than regular members.
87. The responsibilities of the board should be as follows:
- Within the agency's mandate, the board should be responsible for policy-making and strategic planning, and conducting these activities in a manner which is transparent to the Ministry of the Attorney General and the public at large.
 - The board would be responsible for formulating cyclical strategic plans which would set the overall objectives for the legal aid system by assessing current and future needs for services, developing strategies to meet those needs, and setting performance measures against which it can be determined whether the achievement of these objectives has been met.

- The board would determine service priorities and allocate resources in accord with those priority determinations.
 - The board would be responsible for financial management and budgetary planning.
 - The board would formulate requests for provincial funding, which would be forwarded to the Attorney General, and act as an advocate for appropriate levels of funding.
 - The board would be responsible for all expenditures of public funds and comply with government requirements concerning reports and audits.
 - The board would be responsible for and accountable for the management of the agency and the operation of the service-delivery system.
 - The board would develop programs designed to ensure cost-effectiveness of service delivery, quality assurance, and responsiveness to client needs.
 - The board would establish a research, program-evaluation, and policy function.
 - The board would determine the management and organizational structure for the agency.
 - The board would develop human-resources planning and play a direct role in the hiring of senior management.
 - The board would develop the agency's capacity to participate in the development of an integrated justice system in collaboration with other partners in the justice system.
 - The board would assume responsibility for developing a management information and information-technology strategy for the agency.
88. The name of the agency should be the Legal Services Corporation of Ontario.
89. A number of tentative suggestions concerning the organizational structure of the new agency are offered. We suggest the creation of a separate reporting line for the clinic system which would report to senior management at the same level as the other three functional groups, operations, corporate services and a new program-evaluation and planning function. To signal the increased emphasis on comprehensive management of the system, the title Area Director should be replaced by Area Manager. We suggest that the organizational structure be relatively flat and, more particularly, not include the insertion of a regional level of management of the legal aid system. With respect to the latter point, however, we recommend that one of the Area Managers within each region of the province be identified as the Regional Senior Area Manager for purposes of carrying out coordination of activities within the region.
90. Although we favour continuation of the current role performed by local Area Directors, the number of Area Managers could be reduced by assigning to some the responsibility for more than one community in their particular region of the province, provided that reducing the number of Area Managers in this way would effect significant cost-savings for the legal aid system.

91. There should be a local cyclical strategic-planning exercise parallel to the process carried out at system-wide level. Local strategic plans would inform and be informed by the system-wide process and would be subject to agency approval.

CHAPTER 16 AN IMPLEMENTATION STRATEGY

92. The proposals set forth in this report should be implemented in three phases, the details of which are outlined in chapter 16. Summarized briefly, our proposals should be implemented as follows:
 - (a) The first phase, from receipt of this report to enactment of legislation, would involve a policy-development and legislative drafting process within the Ministry of the Attorney General. At the same time, the Ministry should begin to identify people to serve on the board of the Legal Services Corporation of Ontario and should enter into negotiations with the Law Society concerning the framework for a smooth transition to the new legal aid system.
 - (b) The second phase, from enactment to expiry of the Memorandum of Understanding in March of 1999, would involve the establishment of the board of the Legal Services Corporation and the development and implementation of a comprehensive transition plan which will ensure a seamless transition for the clients, lawyers and other service providers of the legal aid system and establish appropriate structures to enable the new agency to assume its responsibilities in March of 1999.
 - (c) The third phase, post-March 1999, would be the assumption by the Legal Services Corporation of Ontario of responsibility for discharging its statutory mandate and the implementation of its strategy for providing a needs-focused, high quality, prioritized, and cost-effective legal aid service that will be designed to meet the broad range of legal needs of low-income Ontarians.



PLAN D'ACTION POUR DES SERVICES JURIDIQUES PUBLICS SUBVENTIONNÉS

L'Examen du Régime d'aide juridique de l'Ontario a été établi par le gouvernement de l'Ontario en décembre 1996 à titre de comité d'étude indépendant, ayant pour mandat de procéder à un examen exhaustif de l'aide juridique en Ontario. On a confié au comité la tâche d'étudier tous les programmes d'aide juridique de la province dans le but de définir les aspects qui devraient être réduits, maintenus ou élargis afin que les besoins juridiques actuels et futurs des personnes à faible revenu de l'Ontario puissent être satisfaits de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible.

Membres du comité

John D. McCamus, MA, LLB, LLM, *président*

Susan J. Brenner, LLB

Madame juge Joan L. Lax, LLB

Sherry Phillips, BA

David I. Richardson, BCom, FCA

Juge Joseph B. Wilson, LLB

Geoffrey Zimmerman, LLB

Directeur de la recherche

Michael J. Trebilcock, LLB, LLM

Personnel

Lori Newton, LLB, *directrice générale, avocate-conseil principale*

Aneurin Thomas, LLB, LLM, *avocat-conseil*

Tina Afonso, *adjoindre administrative*

Cora Calixterio, *adjoindre administrative*

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ontario. Examen du Régime d'aide juridique de l'Ontario.

Rapport de l'Examen du Régime d'aide juridique de l'Ontario: plan d'action pour des services juridiques publics subventionnés : sommaire

Texte en français et anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit.: Report of the Ontario Legal Aid Review: a blueprint for publicly funded legal services : executive summary.

ISBN- 0-7778-6671-4

I. Aide juridique – Ontario I. Titre II. Titre: Report of the Ontario Legal Aid Review: a blueprint for publicly funded legal services : executive summary.

KEO173.O57 1997

362.5'8

C97-964036-9F

SOMMAIRE

Dans l'exécution de son mandat, le comité d'examen a rencontré un vaste éventail de clients de l'aide juridique, de fournisseurs et administrateurs de services d'aide juridique, de juges et d'organismes communautaires, et il a été frappé de constater à quel point tous s'entendent pour dire que le système d'aide juridique n'arrive pas à satisfaire les besoins même les plus élémentaires de bien des Ontariens et Ontariennes. Un tel échec a des conséquences à long terme extrêmement graves pour certaines personnes et entraîne une augmentation des coûts et des retards dans tout le système judiciaire.

Pour résoudre cette situation en tenant compte de la décision du gouvernement voulant que le système d'aide juridique fonctionne dans les limites d'un budget plafonné, le comité préconise un système amélioré qui :

- évalue et comprend les besoins des Ontariens et Ontariennes à faible revenu et y répond de façon satisfaisante;
- établit des priorités parmi ces besoins afin d'obtenir les résultats optimaux pour le groupe client;
- utilise une combinaison novatrice de modèles de prestation et de fournisseurs de services pour répondre aux besoins prioritaires;
- établit des liens avec les organismes qui offrent des services à la même clientèle et leur offre collaboration et appui;
- met l'accent sur la recherche et l'élaboration de politiques en vue d'améliorer ses propres services et de réduire les coûts en participant à la réforme globale du système judiciaire;
- reconnaît les besoins particuliers de certaines personnes, entre autres les personnes appartenant à une minorité ethnique, raciale, culturelle ou linguistique, les personnes ayant un handicap, les Autochtones, les femmes, les enfants, les jeunes et les personnes âgées;
- fournit de façon constante des services de qualité dans toute la province à l'égard de toutes les activités susmentionnées;
- fonctionne de façon efficiente en utilisant judicieusement la technologie de l'information et les techniques de gestion les plus modernes;
- n'a aucun lien de dépendance avec le gouvernement;
- dispose d'un financement pluriannuel adéquat et stable, lequel se situe au moins au niveau actuel de financement, pour lui permettre d'assumer ses responsabilités.

En particulier, dans les secteurs de services où l'aide juridique de type «judicare» domine actuellement, comme le droit familial et pénal, le droit des immigrants et des réfugiés et

certaines affaires civiles, nous recommandons un modèle qui repose sur une évaluation précoce et approfondie de la cause et des services requis, à la lumière des besoins de la cliente ou du client en question et d'un cadre de priorités établi à l'échelle de la province. Le modèle offrirait divers degrés d'assistance selon les besoins des clients, les priorités générales, les ressources disponibles et les répercussions individuelles et systémiques que pourrait avoir le service.

Les services seraient fournis par une combinaison d'avocats-conseils, d'avocats de service, d'avocats de cabinets privés, de bureaux juridiques (là où les chiffres le justifient) et d'agents parajuridiques et autres spécialistes qui ne sont pas des avocats. L'objectif serait d'évaluer l'affaire au plus tôt, de répondre immédiatement aux aspects urgents et aux questions manifestement complexes, de traiter rapidement les affaires simples, de fournir des services plus poussés lorsque la cause l'exige, de travailler en collaboration avec les autres ressources et fournisseurs de services et d'assurer que l'on dispose des compétences nécessaires pour assurer les résultats optimaux à la clientèle la plus nombreuse possible.

Dans le domaine du «droit de la pauvreté», nous proposons que les services soient fournis par le réseau existant, et peut-être même élargi, des cliniques juridiques communautaires dans le cadre de leur mandat actuel. Les cliniques devraient également jouer un rôle important dans l'évaluation globale des besoins des clients et la définition des priorités pour le régime dans son ensemble.

Ces services seront coordonnés par un nouvel organisme, que l'on propose d'appeler la société des services juridiques de l'Ontario, indépendant à la fois du gouvernement et du Barreau du Haut-Canada. Le conseil d'administration de la société jouera un rôle de premier plan pour suivre l'évolution des besoins, établir les priorités, faire pression pour obtenir des fonds suffisants, concevoir et mettre en oeuvre les divers modèles de prestation des services, établir et maintenir des liens avec les autres composantes de l'appareil judiciaire et assurer le contrôle de la qualité et la responsabilité face au public. La société se dotera de gestionnaires régionaux à l'échelon local pour assurer que les services tiennent compte des réalités et des besoins locaux. Les gestionnaires régionaux assureront également la coordination des services avec les cliniques communautaires locales.

Le reste du sommaire présente un résumé succinct de chacun des chapitres du rapport.

CHAPITRE 1 INTRODUCTION

Lorsque le Régime d'aide juridique de l'Ontario a été établi en 1967, sa structure s'appuyait sur trois grands principes. Premièrement, il était entendu que les services qui seraient fournis aux personnes à faible revenu dans le cadre de ce programme seraient dispensés par des avocats de pratique privée au moyen de certificats d'aide juridique, modèle qui est souvent appelé «judicare» selon son vocable anglais. Deuxièmement, les mesures législatives établissant le Régime d'aide juridique prévoyaient que les personnes admissibles devraient avoir droit à l'aide juridique, ce qui veut dire que le coût du régime pour le gouvernement provincial serait fonction des besoins. Enfin, le régime était administré sous forme de partenariat entre le gouvernement provincial, qui le finançait, et le Barreau qui l'administrait.

Le système d'aide juridique de l'Ontario a été plafonné de façon soudaine en 1994, après une période d'escalade des coûts annuels attribuable au programme des certificats d'aide

juridique. Le Barreau et le gouvernement ont alors convenu d'un protocole d'entente régissant leur nouvelle relation en ce qui a trait à l'aide juridique jusqu'en mars 1999. Le gouvernement de l'Ontario a créé le présent comité d'examen qu'il a chargé de réévaluer les caractéristiques fondamentales du régime actuel afin de déterminer comment on pourrait les repenser après l'expiration du protocole d'entente.

Dans ses travaux, le comité d'examen a adopté trois grandes stratégies. D'abord, il a invité toutes les parties intéressées à lui soumettre des observations écrites suivant la publication d'un document de travail en janvier 1997. Il a reçu environ deux cents réponses. Il a également organisé une série de rencontres publiques dans toute la province, au cours desquelles des avocats, des administrateurs, des groupes communautaires et d'autres organismes ont présenté leur point de vue directement à des membres du comité. Enfin, il a commandé une série de recherches sur les questions centrales définies dans le document de travail publié en janvier. Le présent rapport tient compte des points de vue recueillis dans le cadre des trois stratégies.

CHAPITRE 2 ÉVOLUTION DU SYSTÈME D'AIDE JURIDIQUE EN ONTARIO

La création d'un système officiel d'aide juridique en Ontario remonte à 1951. Après une première période pendant laquelle la prestation de services juridiques aux personnes à faible revenu de l'Ontario était considérée comme une oeuvre de bienfaisance, la deuxième période (1967-1979) a été marquée par la reconnaissance légale du droit à des services juridiques dans un large éventail d'instances judiciaires et par le financement illimité de la part du gouvernement provincial. Au cours de cette même période, le gouvernement a également commencé à financer un réseau de cliniques communautaires qui offraient des services relevant du «droit de la pauvreté». La troisième période (1980-1990) a vu un accroissement considérable de la portée et des coûts du programme.

La dernière période (de 1990 à aujourd'hui) a été marquée par une utilisation accrue des services et par la décision du gouvernement provincial de plafonner son soutien financier au régime, selon les modalités du protocole d'entente conclu entre le gouvernement provincial et le Barreau en septembre 1994. Le Barreau s'est conformé aux conditions du protocole d'entente en réduisant les services de façon considérable, comme l'atteste la réduction du nombre de certificats délivrés qui est passé de 231 383 en 1992-1993 à environ 80 000 en 1996-1997.

CHAPITRE 3 PROFIL DU SYSTÈME ACTUEL D'AIDE JURIDIQUE DE L'ONTARIO

Le programme des certificats offre surtout des services touchant le droit de la famille, le droit criminel, le statut d'immigrant ou de réfugié et certaines affaires civiles, en faisant appel à des avocats de pratique privée. Le Barreau administre ce programme par l'intermédiaire de son Comité d'aide juridique qui supervise le programme des certificats dans quarante-sept districts administratifs. Chaque bureau régional est administré par un directeur régional responsable des évaluations de l'admissibilité dans sa région et de maintenir des registres d'avocats disposés à accepter des certificats dans des domaines particuliers du droit.

La structure de gestion du programme des cliniques, qui compte à l'heure actuelle soixante-dix cliniques, est distincte de celle du programme des certificats. Les cliniques sont supervisées

par le Comité de financement des cliniques du Barreau, composé de trois membres nommés par le Barreau et de deux membres nommés par le procureur général. Les décisions préliminaires sont prises par le personnel affecté au financement des cliniques, et les décisions finales sont prises par le Comité de financement des cliniques. Chaque clinique est dirigée par un conseil d'administration composé de membres bénévoles élus. La plupart des cliniques sont des centres de services généraux offrant un large éventail de services de «droit de la pauvreté». Quelques cliniques offrent des services juridiques spécialisés à des groupes particuliers de clients comme les jeunes, les personnes handicapées et les Autochtones.

Environ 80 pour 100 des dépenses d'aide juridique se rapportent au programme des certificats et environ 10 pour 100 au programme des cliniques. Le reste, environ 10 pour 100, est affecté aux frais administratifs. Le régime offre également trois types d'assistance par des avocats de service - le service d'information téléphonique (service de consultation juridique disponible 24 heures sur 24 à l'intention des personnes en détention); des avocats de service salariés, qui travaillent dans un nombre restreint de tribunaux spécialisés en droit pénal, droit de la famille et droit des jeunes contrevenants; et des avocats de service du secteur privé (rémunérés selon des honoraires quotidiens) qui remplissent les mêmes fonctions que les avocats de service employés par le régime. Le régime administre également un nombre restreint de cliniques d'avocats de service qui offrent des conseils juridiques quelques heures par semaine dans certaines collectivités dans diverses régions de la province. Les activités des avocats de service représentent un très faible pourcentage des dépenses totales du régime.

En 1995-1996, le gouvernement provincial versait 192,1 millions de dollars au régime, et le gouvernement fédéral versait 59,7 millions, soit 65 pour 100 et 20 pour 100 respectivement des recettes du régime. Le gouvernement fédéral a plafonné sa contribution au cours des dernières années, de sorte que la proportion des recettes totales du régime venant du fédéral accuse un déclin considérable. Les autres sources de financement du régime comprennent une part des intérêts sur un fonds en fiducie des avocats administré par la Fondation du droit de l'Ontario; la contribution des avocats, qui provient de retenues sur les honoraires d'aide juridique et de redevances imposées à tous les membres du Barreau, qu'ils fournissent ou non des services d'aide juridique; la contribution des clients.

CHAPITRE 4 LES BESOINS JURIDIQUES DES PERSONNES À FAIBLE REVENU DE L'ONTARIO

Le comité d'examen a adopté comme précepte fondamental que l'affectation des ressources limitées d'aide juridique devait découler d'une compréhension approfondie des besoins juridiques des Ontariens et Ontariennes à faible revenu. La conception d'un système de prestation de services doit avoir pour point de départ l'évaluation des besoins, plutôt qu'une évaluation des services qui peuvent être fournis par le système tel qu'il existe à l'heure actuelle. Les personnes qui ont des revenus modestes ont des besoins juridiques différents de celles qui ont davantage de moyens, en partie parce qu'il existe des domaines entiers du droit qui ne s'appliquent qu'au premier groupe. Les facteurs qui contribuent à l'état de pauvreté d'une personne, comme un handicap, l'âge ou la race, peuvent entraîner des besoins juridiques particuliers. L'affectation des ressources d'aide juridique doit donc être fondée sur l'élaboration de mécanismes visant à évaluer, de façon continue, les besoins particuliers et changeants des Ontariens et Ontariennes à faible revenu. De telles évaluations doivent être fondées sur leur

situation réelle, et non pas sur des présomptions au sujet des types de questions juridiques qui pourraient les concerner.

Il faut augmenter la quantité et améliorer la qualité des données dont nous disposons sur les types de problèmes juridiques auxquels les gens doivent faire face et sur les conséquences qu'ils subissent lorsqu'ils tentent de régler des questions juridiques sans représentation. Il faut créer des mécanismes formels permettant aux fournisseurs de services, aux clients et aux groupes communautaires de donner leur point de vue aux administrateurs du régime, de façon continue, au sujet des domaines importants qui devraient être couverts, soit à l'égard d'un domaine particulier du droit, ou d'une communauté, d'une région ou d'un groupe-client particulier. De plus, il faudrait recourir de façon plus efficace aux cliniques juridiques communautaires, aux administrateurs du régime, aux directeurs régionaux et aux avocats de service comme sources de données sur l'évolution des besoins juridiques des pauvres. Les recherches effectuées pour le comité d'examen et les observations qui lui ont été soumises décrivaient en détail les difficultés auxquelles font face les personnes à faible revenu si elles ne sont pas représentées dans les affaires relevant du droit criminel, du droit de la famille, du droit civil ou administratif.

En outre, certains groupes de personnes à faible revenu ont des besoins juridiques distincts particulièrement pressants, notamment les Autochtones de l'Ontario, tant dans le nord de la province que dans les centres urbains et dans les réserves du sud; les personnes ayant un handicap physique ou mental; les personnes âgées et les jeunes; les personnes appartenant à une minorité raciale ou ethnique; les femmes et les francophones.

CHAPITRE 5 UN CADRE POUR ÉTABLIR LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE SERVICES D'AIDE JURIDIQUE

Les principes normatifs justifiant la prestation d'aide juridique par l'État se rapportent directement au caractère fondamental de la primauté du droit dans les sociétés démocratiques. La primauté du droit exige que les mesures arbitraires soient remplacées par des règles juridiques, que tous peuvent connaître et comprendre, afin qu'ils puissent mener leur vie et planifier leurs affaires en conséquence. Si un État promulgue des lois qui sont si complexes quant au fond et aux procédures que ceux à qui elles s'appliquent ne peuvent arriver à les comprendre, ou à les comprendre au même degré, l'État est tenu de faciliter un accès raisonnable à ces lois.

Le lien entre la primauté du droit et l'obligation faite à l'État de fournir une assistance aux citoyens et citoyennes pour les aider à comprendre la loi empêche d'accorder un poids exclusif ou prédominant à la «privation de liberté» (le risque d'incarcération) comme motif normatif justifiant l'aide juridique, et suggère, à la place, un cadre normatif beaucoup plus large. En plus des arguments tirés des théories politiques et démocratiques, on peut en tirer d'autres du droit international, du droit constitutionnel et de certaines lois fédérales qui créent l'obligation de fournir une assistance juridique dans un éventail considérable de contextes où il est peu probable que les critères d'application régulière de la loi soient satisfaits sans représentation juridique.

Pour élaborer un nouveau modèle d'établissement des priorités pour le système d'aide juridique de l'Ontario, les thèmes suivants devraient régir le processus d'établissement des priorités :

- l'importance de la consultation et d'une exploration des besoins du milieu;
- l'importance de répondre à un large éventail de besoins;
- la nécessité d'assurer une supervision stratégique du système dans son ensemble tout en répondant aux conditions locales;
- la réduction du poids accordé à la privation de liberté (risque d'incarcération) dans l'établissement des priorités;
- l'importance d'intégrer les questions relatives aux modèles de prestation dans le processus d'établissement des priorités;
- l'importance d'axer le processus d'établissement des priorités sur les conséquences pour les clients;
- l'importance de réviser les mécanismes d'établissement des priorités à la lumière de l'expérience afin de tenir compte de l'évolution de la société et du droit.

CHAPITRE 6 L'AIDE JURIDIQUE DANS SON CONTEXTE

Bien que la réforme du système d'aide juridique puisse entraîner divers gains découlant de l'utilisation plus efficiente des ressources d'aide juridique, ces gains seront probablement assez limités si on les compare aux gains que l'on peut réaliser en améliorant l'efficience et l'efficacité des systèmes sous-jacents de justice pénale, civile et administrative, où il est possible de réaliser des gains substantiels par des réformes appropriées quant au fond et à la procédure.

Le système d'aide juridique occupe un poste d'observation idéal qui lui donne une perspective unique sur le fonctionnement des divers éléments du système judiciaire global. Le nombre considérable et la grande diversité des problèmes et des clients dont s'occupe le système d'aide juridique offre une occasion d'observer les tendances cycliques dans le fonctionnement du système judiciaire, alors que le plafonnement du financement procure une incitation financière pressante pour réduire le coût du système d'aide juridique par la promotion des réformes à apporter au système de justice sous-jacent. Le système d'aide juridique devrait devenir un agent de changement institutionnalisé en assumant un rôle de recherche, d'information publique et de promotion à l'égard des changements à apporter au système judiciaire sous-jacent, lesquels n'auront pas seulement pour effet de réduire les coûts, mais aussi de rendre le système plus accessible et plus efficient pour toute la population ontarienne.

CHAPITRE 7 LE CHOIX DES MODÈLES DE PRESTATION DE L'AIDE JURIDIQUE

Depuis le début du système d'aide juridique en Ontario et ailleurs, aucune question n'a donné lieu à des débats aussi intenses que le choix des modèles de prestation des services juridiques assistés. Cependant ce débat s'est avéré peu fructueux et a abouti uniquement à des arguments intransigeants et universels en faveur des modèles d'aide juridique par voie de certificats ou par un personnel salarié. Toutefois, les données empiriques n'indiquent pas de façon probante qu'un système est supérieur à l'autre, ni sur le plan des coûts ou de la qualité des services, ni sur le plan de l'accès à la justice, dans un cadre juridique moderne où le choix du

modèle de prestation est étroitement lié à la situation particulière et tient compte des différences essentielles qui existent entre les problèmes juridiques, entre les clients et entre les régions géographiques.

En fait, ce qu'il faut c'est une gamme riche et éclectique de modèles. Ce serait une grave erreur de se limiter à un modèle unique et universel de prestation des services, tout comme ce serait une erreur d'adopter une approche absolue de type «tout ou rien» pour évaluer l'admissibilité à l'aide juridique. Ce qu'il faut c'est prévoir une gradation des services à offrir en fonction de la gravité et de la complexité d'un problème particulier.

Le système d'aide juridique de l'Ontario devrait offrir une combinaison de services beaucoup plus diversifiée que ce qui existe à l'heure actuelle. Le nouveau modèle doit faire davantage appel aux avocats de service, aux bureaux dotés en personnel et à des spécialistes autres que des avocats, si l'on veut utiliser de façon efficace et efficiente un budget fixe. En outre, il faudra accorder une plus grande attention que par le passé au contrôle du rendement et à l'assurance de la qualité pour tous les modèles de prestation de services utilisés. Il faut s'attaquer au problème des variations dans la qualité des services et au problème des pressions exercées par les fournisseurs pour stimuler la demande de services si l'on veut garantir aux usagers des services compétents et de qualité uniforme et aux contribuables une gestion prudente et efficace des deniers publics.

CHAPITRE 8 UN ENGAGEMENT RENOUVELÉ À L'ÉGARD DE L'AIDE JURIDIQUE

Le système d'aide juridique de l'avenir devrait reposer sur un nouvel ensemble d'engagements réciproques entre le système d'aide juridique et le gouvernement de la province. Ces engagements devraient être ancrés sur une perception commune de l'importance fondamentale de l'aide juridique dans la promotion de l'égalité d'accès à la justice.

Pour sa part, le système d'aide juridique devrait s'engager à établir un système qui :

- est en mesure de cerner et d'évaluer les besoins des personnes qui n'ont les moyens de se payer des services juridiques et y répondre;
- est en mesure de fournir de façon constante des services de grande qualité dans toute la province;
- établit les priorités en s'appuyant sur des principes;
- est tenu d'assurer l'efficacité du système et d'en rendre compte;
- fait preuve de souplesse et d'innovation dans le choix des modèles de prestation;
- encourage la recherche continue et propose des réformes du droit aptes à promouvoir un fonctionnement plus efficace du système judiciaire dans son ensemble;
- est en mesure de servir des personnes ayant des besoins divers;
- est doté d'une structure de gestion qui lui assure crédibilité et légitimité.

En retour, le gouvernement devrait s'engager à :

- respecter l'indépendance du système d'aide juridique;
- assurer un financement pluriannuel stable et suffisant du système;
- surveiller et réformer les éléments du système de justice sous-jacent qui constituent des facteurs déterminants des besoins d'aide juridique.

CHAPITRE 9 SERVICES D'AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE PÉNALE

Selon le modèle de prestation des services d'aide juridique en matière pénale que propose le comité d'examen, on mettrait l'accent sur la gestion de l'étape initiale d'admission. On s'efforcerait de définir le plus rapidement possible la nature du problème et les circonstances propres au client. Les affaires complexes seraient confiées à des avocats qui approfondiraient les questions; les affaires simples seraient traitées de façon prompte et efficace dans le cadre d'une structure d'admission dirigée s'appuyant fortement sur le rôle de l'avocat ou de l'avocate de service. La proposition envisage à l'échelon local trois fonctions distinctes mais interreliées dans la prestation des services d'aide juridique en matière pénale : admission dirigée, évaluation et règlement des affaires simples; choix de services pour les affaires complexes; et représentation dans les cas d'appel.

La première étape de la plupart des causes pénales consiste à fournir des conseils après la mise en accusation, au moment de l'arrestation ou de la sommation ou citation à comparaître, ou à demander un cautionnement lors de la première comparution. À cette étape, il s'agit de déterminer les causes qui n'exigent pas beaucoup de temps ou de ressources et de les résoudre rapidement (par exemple, dans les cas de retrait, de plaidoyer de culpabilité et de déjudiciarisation). Les causes qui risquent d'exiger davantage de temps sont détectées le plus tôt possible et les clients sont dirigés vers les services appropriés. Aux premières étapes du processus pénal, les clients peuvent demander l'aide des avocats de service (qu'ils soient salariés ou rémunérés à l'acte) secondés par des agents parajuridiques supervisés. Chaque palais de justice devrait être doté d'un avocat de service. Confier aux avocats de service le soin de gérer les premières étapes des instances criminelles peut épargner des frais juridiques et accélérer le déroulement des différentes étapes du processus judiciaire pour la personne accusée, grâce à une meilleure continuité et à la réduction des délais et des ajournements.

Dans les causes plus complexes, les clients auraient le choix, au moins dans les grands centres urbains, entre un avocat en pratique privée, comme dans le programme de certificats actuel, et des avocats travaillant dans un bureau doté en personnel. Dans certains contextes, en particulier dans les localités éloignées, il peut être souhaitable de confier un ensemble de causes à des avocats du secteur privé en vertu d'une entente contractuelle, en donnant toutefois aux clients le choix entre l'avocat retenu par contrat ou un membre privé du Barreau, s'il y en a. Pour ce qui est des appels, les avocats des bureaux dotés en personnel locaux, de même que les avocats de pratique privée, représenteraient les clients dans le cas des appels de déclaration sommaire de culpabilité. Les appels interjetés devant la Cour d'appel seraient approuvés à l'échelle provinciale. Les clients pourraient retenir soit un membre privé du Barreau ou un avocat d'un bureau doté en personnel spécialisé dans ce domaine.

Le système de prestation des services d'aide juridique en matière pénale à l'intention des jeunes contrevenants serait structuré de façon fort semblable. Il y aurait peut-être lieu de mettre sur pied un bureau doté en personnel spécialisé à l'intention des jeunes contrevenants. Pour ce qui est de l'aide juridique par voie de certificat, il faudrait établir un registre spécial d'avocats ayant des connaissances d'expert sur les questions juridiques propres aux jeunes contrevenants, qui ont reçu une formation dûment évaluée dans ce domaine du droit.

CHAPITRE 10 SERVICES D'AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE FAMILIALE

La justification du droit aux services juridiques assistés en matière familiale repose sur trois facteurs : la complexité du régime juridique; l'importance des intérêts en jeu; et la possibilité d'un déséquilibre considérable de pouvoir entre les parties à un litige familial. La prestation d'aide juridique dans le domaine du droit de la famille a été touchée de façon particulièrement grave par les coupures au Régime d'aide juridique, laissant nombre de parties à une instance familiale sans assistance et sans représentation, ce qui menace la défense de leurs intérêts et compromet gravement le fonctionnement des tribunaux qui doivent composer avec des plaideurs mal informés et insuffisamment représentés.

Bien que le programme des certificats doive demeurer un modèle important de prestation des services juridiques en matière familiale, il y aurait lieu de modifier la façon de dispenser ces services pour accorder une plus grande place aux bureaux dotés en personnel, aux avocats de service, aux agents parajuridiques supervisés, à la représentation autonome assistée et à l'éducation juridique du public. Les propositions envisagent l'introduction de fonctions évoluées d'évaluation et d'admission des causes, afin de déterminer les services nécessaires pour répondre aux besoins des clients particuliers. Les bureaux régionaux, les avocats de service, les bureaux dotés en personnel et, dans certains cas, les cliniques communautaires pourraient autoriser les services d'urgence. Les autres causes pourraient faire l'objet de formes graduées d'assistance juridique, notamment l'élaboration d'un important programme de conseils juridiques sommaires, un programme élargi d'avocats de service et l'introduction d'un programme de gestion des causes pour la prestation de services juridiques dispensés soit par des avocats privés ou des avocats salariés. Il faudrait établir des liens et un suivi avec d'autres services pertinents (logement, aide sociale, par exemple), tandis que les problèmes qui n'exigent pas d'intervention juridique proprement dite seraient renvoyés à des organismes gouvernementaux ou communautaires, selon le cas.

Des experts d'autres domaines que le droit seraient disponibles pour offrir des services de concert avec les avocats de service, les avocats salariés et les avocats du secteur privé. Les avocats du secteur privé auraient accès à des activités de recherche et d'autres services de soutien assumés par le bureau central du régime, qui offrirait également un soutien à l'égard des appels relatifs à des questions systémiques et de l'élaboration des politiques.

CHAPITRE 11 SERVICES D'AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE «DROIT DE LA PAUVRETÉ»

Les besoins juridiques des pauvres portent historiquement sur les lois relatives au logement; au maintien du revenu (y compris l'assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada, l'aide sociale, les prestations familiales et les indemnités d'accidents du travail); au milieu de travail (y

compris les normes d'emploi, la santé et sécurité au travail); et aux questions de consommation et d'endettement. Contrairement à la plupart des instances juridiques conventionnelles, la plupart des causes relevant du «droit de la pauvreté» comprennent des procédures devant des bureaucraties gouvernementales ou des tribunaux administratifs, et non pas devant la Cour. Même s'il est très rare que ces affaires risquent d'entraîner la privation immédiate de liberté, comme c'est le cas pour les affaires pénales, ou qu'elles mettent en jeu des sommes considérables d'argent, comme c'est la cas dans de nombreuses instances civiles, la résolution des affaires relevant du «droit de la pauvreté» peuvent sérieusement entraver l'aptitude d'une personne à assurer les nécessités vitales (vêtement, gîte et couvert) pour elle-même et pour les personnes à sa charge. Récemment, ces besoins se sont accrus considérablement, en raison de l'augmentation significative des taux de chômage et de sous-emploi.

Les circonstances propres à de nombreuses personnes à faible revenu soulèvent des questions particulières de prestation des services. Dans les formes conventionnelles de pratique du droit, les clients déterminent leurs besoins, confient leurs problèmes à un avocat ou une avocate et lui font part de leurs volontés. Au contraire, les pauvres sont souvent peu informés de leurs droits et ont peu de moyens de s'en prévaloir.

En Ontario, l'aide juridique en matière de «droit de la pauvreté» est dispensée à l'heure actuelle surtout, mais pas exclusivement, par les cliniques juridiques communautaires, qui sont maintenant au nombre de soixante-dix, desservant environ une centaine de localités. Cinquante-six d'entre elles offrent des services généraux alors que quatorze se spécialisent dans des domaines particuliers du droit ou sont conçues pour répondre aux besoins d'un groupe particulier de clients. De grandes régions de la province, comprenant un certain nombre de localités assez importantes, n'ont pas accès aux services d'une clinique.

Les cliniques juridiques communautaires sont manifestement le meilleur modèle pour répondre aux besoins juridiques en matière de «droit de la pauvreté». Les cliniques peuvent fonctionner, et elles en ont fait la preuve, dans le cadre d'un budget fixe; elles s'efforcent de comprendre les besoins des personnes et de la communauté et d'y répondre; elles font appel à des avocats, des spécialistes d'autres domaines, des initiatives d'éducation juridique du public et d'autres modes de prestation afin de dispenser leurs services de façon moins coûteuse; elles établissent un ordre de priorité dans les besoins et tentent d'y répondre de façon stratégique; elles ont établi des liens avec des fournisseurs de services autres que juridiques; et elles ont récemment adopté un programme d'assurance de la qualité.

Toutefois, le rendement du réseau des cliniques juridiques communautaires pourrait être amélioré de diverses façons. Bien que le concept de gestion par la communauté soit un principe fondamental qui convient tout à fait au réseau de cliniques, la performance des conseils d'administration communautaires varie actuellement beaucoup, ce qui donne à penser que le système d'aide juridique devrait accorder un niveau plus élevé de priorité à la formation des membres des conseils. Sur le plan de la responsabilité face aux bailleurs de fonds et de la meilleure intégration et coordination des activités entre les cliniques juridiques communautaires et entre le réseau de cliniques et le système d'aide juridique dans son ensemble, il importe d'entreprendre un processus de planification stratégique systématique au niveau de chaque clinique, et au niveau de tout le réseau de cliniques. De plus, la représentation des directeurs régionaux, ou de leurs délégués, aux conseils d'administration des cliniques de même que la

représentation des directeurs généraux des cliniques aux comités régionaux du régime faciliteraient le processus d'intégration.

Le comité d'examen ne recommande pas que le mandat des cliniques soit modifié de façon importante, en particulier en ce qui concerne la prise en charge de responsabilités en matière de droit pénal, familial, d'immigration ou de droit des réfugiés, parce que de telles responsabilités risqueraient de supplanter le juste rôle que jouent les cliniques depuis leur création en matière de «droit de la pauvreté», et qu'une telle situation créerait de graves problèmes de gestion et de conflits d'intérêts. Les grandes priorités futures pour le réseau devraient comprendre l'expansion du réseau à toutes les régions géographiques de la province et l'ajout sélectif de cliniques spécialisées, par exemple dans le domaine de l'aide juridique destinée aux Autochtones.

CHAPITRE 12 SERVICES D'AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE DROIT DES IMMIGRANTS ET DES RÉFUGIÉS

La plupart des services d'aide juridique dans le domaine du droit des immigrants et des réfugiés consistent à représenter des demandeurs du statut de réfugiés dans les audiences quasi-judiciaires devant des membres de la Section du statut de réfugié (SSR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). À l'heure actuelle, peu de certificats d'aide juridique sont délivrés à l'égard d'autres questions relatives à l'immigration, comme des procédures d'expulsion, la révision des motifs de détention, des procédures relatives au certificat de danger public ou des demandes d'examen discrétionnaire soumises au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration dans le cadre de la catégorie de demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada ou de la catégorie désignée pour considérations humanitaires. Bien que les cliniques juridiques communautaires fournissent des services relativement à certaines de ces questions, elles le font de façon ponctuelle et non systématique.

Bien que le modèle de services par voie de certificat restera fort probablement la principale manière de fournir des services d'aide juridique dans les procédures de détermination du statut de réfugié, le mandat du bureau juridique des réfugiés (qui s'appellerait alors bureau juridique de l'immigration) devrait être élargi pour inclure des services relatifs aux questions d'immigration autres que celles qui touchent les réfugiés, et devrait prendre la forme d'un bureau doté en personnel spécialisé dans les questions générales d'immigration (peut-être avec des bureaux satellites) qui assumerait lui-même les fonctions d'admission. Pour ce qui est des services aux immigrants et aux réfugiés offerts par voie de certificat, il s'est avéré très difficile d'assurer un contrôle de la qualité et il faut donc envisager des mesures vigoureuses pour mettre en oeuvre un solide programme d'assurance de la qualité dans ce secteur de services.

CHAPITRE 13 «AUTRES» SERVICES D'AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE CIVILE

À la suite des coupures dans le programme des certificats en 1994-1995, il reste très peu de causes civiles «autres» qui donnent droit à un certificat. Bien qu'un certain nombre de cliniques juridiques offrent des conseils sommaires, et parfois une représentation, dans ces domaines, l'accessibilité de ces services dépend en grande partie des priorités et des ressources de la clinique, voire même de l'existence d'une clinique dans la localité. La catégorie «autres» comprend les problèmes portant sur la consommation, les services publics et l'endettement; des

questions juridiques relatives aux procurations pour les personnes âgées; l'indemnisation des personnes qui ont subi une lésion par suite d'un accident, d'une faute professionnelle médicale ou d'une agression; les griefs relatifs à l'emploi, comme un congédiement injuste ou la discrimination en milieu de travail.

Nombre de ces questions peuvent avoir des conséquences très graves sur la vie des personnes à faible revenu de l'Ontario, qui, sans aide juridique, sont peu susceptibles d'être en mesure d'entamer elles-mêmes des poursuites ou de se défendre efficacement. Il semble que l'exclusion absolue de toutes ces catégories de réclamation n'est pas une solution souhaitable. Il vaudrait mieux mettre en place des mécanismes d'admission dirigés qui accorderaient un pouvoir discrétionnaire important aux directeurs régionaux, assujetti à des lignes directrices appropriées, qui pourraient examiner les effets d'une affaire sur les clients particuliers, la complexité des questions juridiques en jeu et leur signification pour les autres parties, et qui pourraient alors envisager d'accorder des certificats dans un éventail limité de causes, sous réserve de l'établissement d'un budget destiné aux litiges et à la gestion des dossiers par l'autorité responsable de l'aide juridique afin de contrôler les coûts.

En outre, il existe en dehors du système d'aide juridique un certain nombre d'initiatives dignes de mention qui visent à faciliter l'accès à la justice dans ces autres matières civiles. Premièrement, il existe d'excellentes raisons d'autoriser un régime général fondé sur la rémunération proportionnelle aux résultats, dans la plupart des causes civiles en Ontario. Deuxièmement, même si on n'adoptait pas un régime général de rémunération proportionnelle aux résultats, il serait justifié de créer un fonds de prévoyance de l'aide juridique qui pourrait autoriser la conduite de procédures suivant la rémunération proportionnelle aux résultats, le taux de rémunération étant négocié à l'avance avec un avocat ou une avocate de pratique privée, le client étant protégé contre une décision d'accorder les dépens à la partie adverse, et le client acceptant de rembourser au fonds un pourcentage préétabli du montant adjugé par la cour s'il obtenait gain de cause. Parmi d'autres options possibles, mentionnons le paiement des débours seulement; des programmes de «prêts de collaborateurs»; la participation des étudiants en droit et des agents parajuridiques dans les affaires civiles; le recours accru à l'encadrement des clients; le recours accru aux consultations entre collègues; le recours accru aux services dégroupés; et le rôle accru des services juridiques payés à l'avance.

CHAPITRE 14 FINANCEMENT ET DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Cet aspect soulève un certain nombre de questions importantes. D'abord, le mandat que la loi confère à l'autorité responsable de l'aide juridique doit être clarifié si on veut que le système fonctionne dans les limites d'un budget fixe. Le mandat de financement de la nouvelle autorité en matière d'aide juridique devrait supposer un engagement financier continu de trois ans de la part du gouvernement, en échange duquel l'autorité responsable de l'aide juridique devrait être tenue de soumettre des rapports annuels, des plans d'activités annuels et un plan stratégique continu pluriannuel, à partir desquels le gouvernement peut évaluer les demandes budgétaires de l'autorité en charge de l'aide juridique.

Deuxièmement, la question de savoir si on devrait conserver le modèle actuel selon lequel deux budgets distincts sont alloués pour le programme des certificats et le programme des cliniques revêt une grande importance. Si l'on veut protéger le niveau de financement des

cliniques durant la période de transition qui verra la mise en place des autres réformes au sein du système d'aide juridique, il est souhaitable que le niveau actuel de financement soit maintenu pendant les trois premières années suivant l'expiration du protocole d'entente en mars 1999. Après cette période de transition, les budgets devraient être intégrés de sorte que la nouvelle autorité responsable de l'aide juridique jouisse de la latitude voulue pour réaffecter les ressources à de nouveaux modes de prestation et à de nouveaux secteurs de besoins, comme elle le jugera bon.

Troisièmement, il importe d'accorder un niveau élevé de priorité à l'amélioration des capacités du système d'aide juridique en matière des données de gestion et de technologie informatique, afin de planifier et de respecter le cycle budgétaire de trois ans proposé par le comité d'examen. De meilleures données de gestion et une technologie informatique plus avancée faciliteraient l'établissement des priorités, le rendement des modèles novateurs de prestation des services, les mécanismes d'assurance de la qualité et les mécanismes de paiement.

Quatrièmement, la nouvelle autorité responsable de l'aide juridique devrait continuer à demander la contribution financière des clients jugés capables de payer et adopter des mesures efficaces pour prélever ces contributions.

Cinquièmement, vu les répercussions des politiques fédérales sur le coût et le fonctionnement du système d'aide juridique de l'Ontario, il y aurait lieu de demander au gouvernement fédéral d'augmenter son niveau actuel de financement; de continuer à réviser les exigences et procédures imposées par les lois fédérales qui entraînent des dépenses pour le système d'aide juridique provincial afin de réduire ces coûts le plus possible; et de demander des fonds au gouvernement fédéral pour un certain nombre de nouveaux modèles de prestation décrits dans le présent rapport, au moins à titre de projets pilotes.

Sixièmement, pour assurer l'efficacité du système d'aide juridique de l'Ontario, il faudrait que le niveau actuel de financement accordé par le gouvernement provincial soit maintenu après l'expiration du protocole d'entente en 1999. Le gouvernement provincial devrait établir un budget distinct pour financer les frais ponctuels attribuables à la transition.

CHAPITRE 15 STRUCTURE DE GESTION

La question fondamentale qui se pose à ce chapitre c'est de savoir si le Barreau ou un autre organe ou organisme devrait continuer d'assumer la responsabilité de gérer l'aide juridique en Ontario. Il convient d'appliquer un certain nombre de critères à cette décision : a) indépendance à l'endroit du gouvernement; b) responsabilité à l'égard de l'utilisation efficiente des deniers publics; c) obtention de ressources suffisantes pour l'aide juridique; d) capacité de dispenser des services de qualité dans un vaste éventail de domaines juridiques; e) capacité d'attirer la confiance du public dans le système d'aide juridique; f) sensibilité aux besoins des clients; g) gestion efficiente; h) gestion coordonnée de tout le système d'aide juridique; i) innovation et expérimentation.

Si l'on compare avec les systèmes semblables dans les autres provinces et territoires du Canada et à l'étranger, on constate que l'Ontario est relativement exceptionnel dans sa décision de confier la gestion du régime d'aide juridique au Barreau. Le comité d'examen du Régime d'aide juridique a conclu qu'il existe des arguments de poids, si l'on tient compte des critères

susmentionnés, justifiant la modification de la structure de gestion. Plus précisément, il faudrait constituer par voie législative une nouvelle société, que l'on propose d'appeler la société des services juridiques de l'Ontario, qui aurait pour mandat d'administrer le système d'aide juridique. Le conseil d'administration de la société proposée comprendrait onze membres. Quatre de ces membres seraient nommés par le lieutenant gouverneur en conseil, à la recommandation du procureur général, à partir d'une liste de dix candidats fournie par le Barreau, dont deux doivent être des avocats ayant des liens étroits avec le réseau des cliniques, dont l'un devrait normalement être choisi par le procureur général à partir de la liste de candidats du Barreau. Les sept autres membres seraient nommés par le lieutenant gouverneur en conseil, à la recommandation du procureur général, en tenant compte de l'importance d'assurer que le conseil d'administration comprenne des personnes qui ont des connaissances et de l'expérience dans les domaines suivants : a) la prestation de services juridiques; b) le fonctionnement des cours et des tribunaux; c) la gestion; d) les besoins juridiques des personnes à faible revenu de l'Ontario.

Mis à part l'établissement du mandat général de la nouvelle société des services juridiques de l'Ontario et de la conclusion d'une entente pluriannuelle assurant le financement de la société, le gouvernement ne participerait d'aucune façon à l'administration courante de la société, à l'établissement de ses priorités ou à d'autres activités d'élaboration de politiques. La responsabilité financière à l'égard du gouvernement se ferait par la soumission de rapports annuels, de plans d'activités annuels et de plans stratégiques triennaux. Le comité d'examen du Régime d'aide juridique s'oppose à une structure de gestion régionale, bien qu'il reconnaisse qu'il pourrait être souhaitable de réduire le nombre de directeurs régionaux et de leur confier un rôle élargi sur le plan de la gestion, de la planification stratégique, du contrôle de la qualité et de la coordination (comme l'indique la proposition de les désigner désormais comme gestionnaires régionaux et de nommer des gestionnaires régionaux principaux qui assureraient la coordination).

CHAPITRE 16 STRATÉGIE DE MISE EN OEUVRE

Le protocole d'entente conclu par le Barreau et le gouvernement de l'Ontario expire le 31 mars 1999. La stratégie établie pour mettre en oeuvre les propositions contenues dans le présent rapport doit tenir compte des questions qui doivent être résolues avant l'expiration du protocole d'entente, aussi bien que des questions qu'il faudra régler après.

Au cours de la première étape de la stratégie de mise en oeuvre, la toute première priorité du gouvernement est de promulguer une nouvelle loi sur les services juridiques qui énonce l'objet du système de services juridiques, établit une nouvelle société des services juridiques de l'Ontario, précise la composition ainsi que les devoirs et responsabilités du conseil d'administration de la société, les devoirs et responsabilités des gestionnaires régionaux, les devoirs et responsabilités des directeurs généraux des cliniques, et les dispositions relatives au financement et à l'obligation redditionnelle de la société. Avant même la promulgation de la loi, le ministère du Procureur général et le Barreau peuvent commencer à établir une liste de candidats aptes à siéger au conseil d'administration de la société des services juridiques de l'Ontario.

Au cours de la deuxième étape, après la promulgation de la loi et avant l'expiration du protocole d'entente, il conviendrait de nommer les membres du conseil d'administration et de

conclure les ententes nécessaires entre le nouveau conseil et le Barreau pour établir les niveaux de services et les engagements financiers nécessaires pour assumer le coût des certificats délivrés pour le reste de la période couverte par le protocole d'entente. Durant cette période de transition, le conseil d'administration aurait pour grandes priorités : de définir les régions de services et de recruter les gestionnaires régionaux; d'entreprendre des évaluations préliminaires des besoins; d'élaborer les critères pour l'établissement des priorités; de concevoir un système d'évaluation rapide et d'admission; de développer un réseau élargi d'avocats de service; d'élaborer des plans locaux coordonnés de prestation des services; d'élaborer une stratégie de technologie intégrée; d'élaborer un cadre pour la passation des pouvoirs de gestion du Barreau à la nouvelle société; et d'élaborer un premier plan stratégique continu pluriannuel.

Au cours de la troisième étape de la transition, juste après l'expiration du protocole d'entente, le conseil d'administration aurait pour grandes priorités : d'élargir les modèles actuels de prestation des services; d'élargir le réseau de cliniques; d'assurer la coordination des services d'aide juridique à l'échelon local; d'établir des mécanismes assurant au conseil un contrôle efficace du budget et du fonctionnement; d'assurer le règlement des comptes non payés relativement aux certificats délivrés avant l'expiration du protocole d'entente; d'assurer que tous les mécanismes sont en place pour permettre de rendre des comptes au public par l'adoption des pratiques optimales de gestion et de systèmes informatiques avancés, de mesures d'évaluation des programmes, de mécanismes d'assurance de la qualité et de critères et de processus d'établissement des priorités.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Le comité chargé de l'Examen du Régime d'aide juridique de l'Ontario fait les recommandations suivantes:

CHAPITRE 4 LES BESOINS JURIDIQUES DES PERSONNES À FAIBLE REVENU DE L'ONTARIO

1. La conception du système d'aide juridique de l'Ontario devrait être fondée sur l'évaluation des besoins juridiques particuliers aux Ontariens et Ontariennes à faible revenu.
2. La conception du système d'aide juridique, tout en tenant compte de ces besoins, devrait également tenir compte de la diversité des besoins propres à certains groupes comme les minorités ethniques, raciales, culturelles et linguistiques, les personnes ayant un handicap, les Autochtones, les femmes, les enfants, les jeunes et les personnes âgées.
3. Le système d'aide juridique devrait améliorer sa capacité de recueillir et d'évaluer les données concernant les besoins des clients, tant à l'échelon local qu'à l'échelle de la province.
4. Le système d'aide juridique devrait recourir davantage au réseau de cliniques, aux administrateurs du régime et à d'autres fournisseurs de services pour recueillir de façon systématique des données sur les besoins juridiques.

CHAPITRE 5 UN CADRE POUR ÉTABLIR LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE SERVICES D'AIDE JURIDIQUE

5. Dans le cadre d'un système d'aide juridique doté d'un budget fixe, les ressources devraient être affectées selon des priorités établies à la lumière des considérations suivantes:
 - l'importance de la consultation et d'une exploration des besoins du milieu;
 - l'importance de répondre à des besoins nombreux et diversifiés;
 - la nécessité d'assurer une supervision stratégique de l'ensemble du système tout en tenant compte des conditions locales;
 - la réduction du poids accordé au critère de la privation de liberté (risque d'incarcération) dans l'établissement des priorités;
 - l'importance d'intégrer les questions relatives aux modèles de prestation dans le processus d'établissement des priorités;
 - l'importance d'axer le débat concernant l'établissement des priorités sur les conséquences pour les clients;
 - l'importance de réviser les mécanismes d'établissement des priorités à la lumière de l'expérience afin de tenir compte de l'évolution de la société et du droit.

CHAPITRE 6 L'AIDE JURIDIQUE DANS SON CONTEXTE

6. Le mandat conféré au système d'aide juridique par la loi devrait accorder une grande importance à son rôle d'agent dynamique de changement, en prévoyant des fonctions de recherche, d'élaboration, d'information publique et de promotion à l'égard des changements portant tant sur le fond que sur les procédures qu'il faudrait apporter au système judiciaire dans son ensemble; pour sa part, le système devrait se doter des ressources humaines nécessaires (à l'intérieur et à l'extérieur du système), pour pouvoir jouer ce rôle efficacement.
7. La directrice ou le directeur général de l'autorité responsable de l'aide juridique devrait établir des liens officiels étroits avec les autres partenaires du système judiciaire, y compris avec les organes de gestion de tout nouvel organisme administratif unifié des tribunaux et de tout nouvel organisme administratif unifié du système judiciaire qui pourraient être créés.
8. L'autorité responsable de l'aide juridique de l'Ontario, soit seule ou, de préférence, de concert avec d'autres organismes provinciaux d'aide juridique, devrait élaborer des propositions de réforme exigeant la collaboration du gouvernement fédéral et exercer des pressions sur ce dernier pour qu'il agisse à l'égard de ces propositions (au lieu de transférer les coûts attribuables aux procédures juridiques fédérales inefficaces sur les régimes provinciaux d'aide juridique).

CHAPITRE 7 LE CHOIX DES MODÈLES DE PRESTATION DE L'AIDE JURIDIQUE

8. Le régime devrait chercher à combler le fossé entre la représentation pleine et entière et l'absence de toute représentation, grâce à la prestation de services juridiques beaucoup plus diversifiés, afin d'assister un plus grand éventail de clients éventuels, en faisant appel à une vaste gamme de mécanismes de prestation, comprenant, par exemple, l'éducation juridique du public, les avocats de service, les agents parajuridiques supervisés, les bureaux dotés de personnel, les cliniques juridiques communautaires, le programme des certificats (judicare) et les contrats de services regroupés.
9. Le choix des modèles de prestation doit être très sensible et très adapté au contexte - le contexte juridique dans lequel les services sont requis, le contexte géographique dans lequel ils sont fournis, et le contexte des groupes particuliers de clients ayant des besoins spéciaux qui ont besoin de ces services
10. Lorsque l'on choisit des modèles de prestation dans des contextes particuliers, il importe d'intervenir rapidement afin de favoriser la définition des questions en litige, le règlement, la médiation, la déjudiciarisation et le renvoi vers d'autres organismes communautaires, au lieu de s'abstenir d'intervenir jusqu'à ce que les différends soient devenus plus difficiles et plus coûteux à résoudre, ce qui peut-être improductif et imposer à long terme de plus grandes pressions tant sur le système d'aide juridique que sur le système judiciaire sous-jacent.
12. Bien que des modèles de prestation différents soient souvent complémentaires, il existe quand même des avantages considérables, dans divers contextes, à créer des modèles de

prestation concurrents, par exemple, le programme des certificats et les bureaux dotés en personnel, dans le domaine du droit pénal et familial et du droit des immigrants et des réfugiés dans les grands centres urbains.

13. Lorsque l'on choisit des modèles de prestation dans des contextes particuliers, le régime ne devrait pas se préoccuper uniquement de comparer les coûts, mais aussi la qualité des services, et il devrait en particulier considérer la possibilité de prescrire et de mettre en oeuvre un mécanisme efficace de contrôle de la qualité afin de maîtriser le problème de l'incitation à la demande par les fournisseurs de services et le problème des variations dans la qualité des services ou de la détérioration des services.

CHAPITRE 8 UN ENGAGEMENT RENOUVELÉ À L'ÉGARD DE L'AIDE JURIDIQUE

14. Le système d'aide juridique et le gouvernement de l'Ontario devraient exprimer leur engagement renouvelé à l'égard de l'aide juridique en prenant ensemble la série d'engagements réciproques suivants et en les inscrivant dans la *Loi sur l'aide juridique* :

(a) Une perception commune de l'objectif fondamental de l'aide juridique

L'accès à la justice

- L'objectif fondamental du système d'aide juridique est de promouvoir l'égalité d'accès à la justice en définissant les divers besoins juridiques des personnes admissibles et des communautés et en y répondant.

(b) Engagements du système d'aide juridique

Un système fondé sur les besoins

- Le système d'aide juridique doit déterminer et évaluer les besoins des personnes qui n'ont pas les moyens de se procurer des services juridiques et il doit s'efforcer d'y répondre de façon appropriée.

Qualité des services

- Le système d'aide juridique doit assumer la responsabilité d'assurer qu'il offre de façon constante des services de grande qualité dans toute la province.

Établissement des priorités

- Le système d'aide juridique doit établir des priorités dans la prestation des services de façon à affecter les ressources disponibles aux cas les plus appropriés.

Efficiencia et responsabilité financière

- Le système d'aide juridique doit assumer la responsabilité de démontrer au public que les services juridiques sont dispensés de manière efficiente et que le régime fait un usage efficace de la technologie de l'information et des techniques de gestion les plus modernes.

Modèles de prestation des services

- Le système d'aide juridique doit être souple et novateur et expérimenter de nouveaux modes de prestation afin de maximiser son aptitude à répondre aux besoins juridiques de façon efficace et efficiente.

Réforme du droit

- Le système d'aide juridique doit entreprendre des activités continues de recherche et élaborer des stratégies pour mettre en oeuvre des lois et des procédures qui favoriseront l'accès à la justice et un système judiciaire intégré et efficace.

Besoins divers

- Les services d'aide juridique doivent être adaptés aux personnes ayant des besoins divers, notamment les personnes appartenant à une minorité ethnique, raciale, culturelle ou linguistique, les personnes ayant un handicap, les Autochtones, les femmes, les enfants, les jeunes et les personnes âgées.

Gestion

- La structure de gestion du système d'aide juridique doit lui assurer crédibilité et légitimité aux yeux du public et doit être en mesure de s'acquitter efficacement de son mandat dans l'intérêt public.

(c) Engagements du gouvernement

Indépendance

- Le gouvernement doit s'engager à respecter l'indépendance du système d'aide juridique à l'égard du gouvernement.

Financement

- Le gouvernement doit assurer un financement pluriannuel stable et suffisant pour permettre au système d'aide juridique de s'acquitter de son mandat.

Réforme du système

- Le gouvernement doit s'engager à surveiller et à réformer les éléments du système judiciaire sous-jacent qui constituent des facteurs déterminants des besoins d'aide juridique.

CHAPITRE 9 SERVICES D'AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE PÉNALE

15. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait continuer à rechercher un niveau élevé de collaboration et de participation des avocats de pratique privée en ce qui a trait à la prestation de services d'aide juridique en matière pénale.
16. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait mettre en place un modèle souple et adapté au milieu pour dispenser des services d'aide juridique en matière pénale, lequel permettra aux administrateurs du programme d'aide juridique, aux avocats et autres fournisseurs de services ainsi qu'aux clients d'élaborer des options de

prestation de services aptes à maximiser le volume de services de qualité pouvant être maintenus dans le cadre d'un budget fixe.

17. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait élaborer un moyen efficace d'évaluer sur le plan individuel les besoins juridiques des clients éventuels qui ont un problème d'ordre pénal et d'établir les priorités parmi ces besoins en tenant compte des conséquences que pourrait avoir le fait de dispenser ou de ne pas dispenser les services dans les circonstances.
18. La prestation des services d'aide juridique en matière pénale devrait comprendre trois composantes : admission dirigée, évaluation et règlement des affaires simples; choix de services pour les affaires complexes; et intervention dans les cas d'appel.
19. La structure de prestation des services pour la première composante - admission dirigée, évaluation et règlement des affaires simples - devrait être la suivante :
 - (a) Les directeurs régionaux devraient avoir les responsabilités suivantes :
 - (i) l'élaboration d'une méthode dirigée exhaustive pour les admissions et l'évaluation des cas;
 - (ii) le recours aux avocats de service pour ce qui est des conseils juridiques sommaires, des ajournements, des enquêtes sur le cautionnement, des retraits, des plaidoyers de culpabilité et prononcés de sentence, de la vérification judiciaire par la Couronne, de la communication de la preuve par la Couronne, des conférences préparatoires au procès et de la représentation aux procès exigeant peu de préparation.
 - (b) Chaque palais de justice devrait être doté d'un avocat ou d'une avocate de service. Les fonctions d'avocat de service devraient être assumées par des avocats salariés ou payés à l'acte, lesquels seraient disponibles par roulement pour des périodes de quatre semaines au moins. Il y aurait également lieu de doter les établissements correctionnels d'avocats de service afin de tirer parti des modifications récemment apportées au *Code criminel*.
 - (c) À l'exception de la représentation à un procès, ces services préliminaires devraient être fournis sans que l'on procède à une évaluation de l'admissibilité. Cependant la directrice ou le directeur régional et son personnel devraient, à leur discrétion, avoir la possibilité d'évaluer l'admissibilité des clients, à n'importe quelle étape du processus, lorsqu'il existe de bonnes raisons de penser qu'une personne dispose des moyens suffisants pour retenir un avocat du secteur privé et que l'aide juridique qu'il faudrait dispenser coûterait plus cher au système que le processus d'évaluation. Normalement, la décision de procéder à l'évaluation devrait être prise avant la tenue d'un procès.
 - (d) Lorsque l'évaluation financière a confirmé l'admissibilité, la directrice ou le directeur régional ou la personne déléguée devrait :
 - (i) évaluer l'affaire du client ou de la cliente pour estimer le temps qu'il faudra pour bien préparer la cause et assurer un juste procès, et

- (ii) déterminer si l'avocat de service dispose du temps suffisant pour préparer l'affaire, ou s'il faudrait offrir à la personne le choix des modèles de prestation.
 - (e) Les lignes directrices utilisées par la directrice ou le directeur régional ou la personne déléguée pour décider du mode approprié de prestation de services pour une cause particulière devraient être élaborées en collaboration avec les avocats de pratique privée. Ces derniers devraient également collaborer avec les directeurs régionaux pour superviser et assister les avocats de service afin d'assurer que les clients reçoivent une représentation juridique de qualité de tous les intervenants du système d'aide juridique en matière pénale.
20. La structure de prestation des services pour la deuxième composante—choix de services pour les causes complexes—devrait être la suivante :
- (a) Les clients devraient avoir le droit de choisir leur avocat ou avocate. La prestation des services peut se faire par l'intermédiaire des avocats du secteur privé, des bureaux dotés en personnel locaux ou des ententes contractuelles de services regroupés.
 - (b) La combinaison de modèles de prestation de services d'aide juridique en matière pénale pour chaque localité devrait être proposée à l'échelon local (et approuvée par le bureau central) et devrait tenir compte des besoins des clients, sur les plans géographique, linguistique et autres.
 - (c) Si une telle mesure était appropriée et possible, on devrait établir des bureaux dotés en personnel pour fournir des services d'aide juridique en matière pénale dans diverses collectivités d'un bout à l'autre de la province. Ces bureaux seraient dotés d'un personnel diversifié comprenant des avocats et des intervenants chargés des cas (par exemple, des agents parajuridiques supervisés, des agents de probation, des travailleurs sociaux, des travailleurs communautaires, des enquêteurs en matière pénale et des interprètes). L'administration des bureaux dotés en personnel devrait relever du programme des avocats de service.
 - (d) Les avocats employés par les bureaux dotés en personnel devraient assumer un certain nombre de fonctions, y compris les consultations juridiques, la représentation lors de procès ou la représentation en appel. Il peut y avoir une rotation des responsabilités au sein du bureau, selon l'expertise et l'ancienneté. Les avocats de service salariés devraient également participer à la rotation interne des fonctions au sein du bureau doté en personnel.
 - (e) Les clients d'un bureau doté en personnel devraient, lorsque c'est possible, pouvoir choisir leur avocat ou avocate parmi les avocats du bureau.
 - (f) Tous les cas qui, après l'étape de l'admission rapide dirigée, sont renvoyés à un avocat ou une avocate du secteur privé ou d'un bureau doté en personnel doivent être assujettis aux critères de gestion des cas.

21. Pour ce qui est de la troisième composante—l'intervention dans les cas d'appel—les appels interjetés devant la Cour d'appel devraient être approuvés à l'échelle provinciale et appuyés par un service central de recherche. Les appels relatifs aux déclarations sommaires de culpabilité devraient être traités par les bureaux locaux dotés en personnel ou par des avocats privés locaux dans le cadre du programme des certificats ou d'une entente contractuelle de services regroupés.
22. Les services fournis par les avocats du secteur privé, les avocats salariés, les avocats de service et d'autres membres du personnel devraient être assujettis à des mécanismes appropriés d'assurance de la qualité. Il faudrait établir des critères pour les avocats qui souhaitent être inscrits au registre des avocats acceptant des certificats d'aide juridique.
23. Les directeurs régionaux devraient être responsables de superviser les mécanismes d'assurance de la qualité (notamment en contrôlant l'inscription au registre), d'assurer l'uniformité dans les décisions relatives à l'admissibilité, de favoriser l'apport important du barreau local dans la prestation des services d'aide juridique en matière pénale, et d'assurer que les services répondent de façon adéquate aux besoins des clients.
24. Les administrateurs de l'aide juridique aux échelons régional et provincial devraient offrir un soutien aux fournisseurs de services locaux par des activités de recherche spécialisée et d'autres services de soutien de nature non juridique, par des programmes d'assurance de la qualité, par l'élaboration de politiques et par leurs activités en matière de réforme du droit.
25. Chaque localité devrait être dotée d'un comité consultatif des avocats de la défense, formé d'avocats de droit pénal de la localité, lequel assistera la directrice ou le directeur régional ou les cadres supérieurs de l'autorité responsable de l'aide juridique
 - (a) en donnant des conseils sur les lignes directrices relatives aux pouvoirs discrétionnaires des directeurs régionaux;
 - (b) en donnant des conseils sur la réforme des lois et des procédures;
 - (c) en donnant des conseils sur les critères de gestion des cas et les programmes d'assurance de la qualité et de mentorat.
26. La structure de prestation des services pour les jeunes contrevenants devrait être la suivante :
 - (a) La structure de prestation des services d'aide juridique en matière pénale destinés aux jeunes contrevenants devrait être la même que pour les contrevenants adultes, mais à l'échelon local, il faudrait que l'on reconnaisse et que l'on tienne compte des problèmes propres aux jeunes et aux enfants qui ont des démêlés avec la justice pénale lorsque l'on décide de l'éventail de services offerts.
 - (b) Les avocats travaillant avec les jeunes devraient avoir une connaissance approfondie des procédures découlant de la *Loi sur les jeunes contrevenants* et des services communautaires pertinents et ils devraient satisfaire à des critères de

performance appropriés établis par l'administration de l'aide juridique.

- (c) Toutes les causes de jeunes contrevenants devraient être admissibles à l'intervention d'un avocat de service, conformément au droit à la représentation juridique reconnu par la loi, et lorsque les causes sont assez complexes pour justifier le droit des clients de choisir leur avocat, il faudrait donner le choix du modèle de prestation (selon ce qui est disponible dans la localité).
- 27. Les cliniques juridiques communautaires ne devraient pas servir à fournir des services directs d'aide juridique en matière pénale, sauf dans des circonstances exceptionnelles, mais on pourrait envisager d'établir des bureaux dotés en personnel spécialisés en matière pénale dans les mêmes locaux ou à proximité des cliniques juridiques communautaires.
- 28. Les comités régionaux peuvent entendre les appels concernant les décisions des directeurs régionaux concernant l'admissibilité des causes ou le choix du modèle de prestation approprié. Les comités régionaux peuvent également entendre les appels lorsqu'on a refusé aux clients le droit de changer d'avocat. Dans le cas des décisions des directeurs régionaux concernant la radiation du registre des avocats pouvant accepter des certificats d'aide juridique, c'est devant le directeur provincial qu'il faut faire appel. Une décision du directeur provincial de ne pas autoriser un appel devant la Cour d'appel de l'Ontario ou la Cour suprême du Canada pourrait être soumise à l'examen d'un sous-comité de l'autorité responsable.
- 29. La Couronne devrait établir à l'échelle de la province des mécanismes efficaces et rapides de vérification des chefs d'accusation, de communication de la preuve par la Couronne, de déjudiciarisation et de condamnation avec sursis qui vont de pair avec les procédures d'évaluation rapide et d'admission recommandées dans le cas des services d'aide juridique en matière pénale.

CHAPITRE 10 SERVICES D'AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE FAMILIALE

- 30. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait mettre en place un modèle souple et adapté au milieu pour dispenser des services d'aide juridique en matière familiale, lequel permettra aux administrateurs, aux fournisseurs de services ainsi qu'aux clients d'élaborer des options de prestation de services aptes à maximiser le volume de services de qualité pouvant être maintenus dans le cadre d'un budget fixe.
- 31. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait élaborer un moyen efficace d'évaluer sur le plan individuel les besoins juridiques des clients éventuels qui ont un problème d'ordre familial et d'établir les priorités parmi ces besoins en tenant compte des conséquences que pourrait avoir le fait de dispenser ou de ne pas dispenser les services dans les circonstances.
- 32. Les administrateurs de l'aide juridique devraient diversifier la combinaison de modèles de prestation de services utilisés pour dispenser des services d'aide juridique en matière familiale en Ontario de la façon suivante :
 - (a) les avocats du secteur privé participant au programme des certificats devraient continuer d'être les principaux fournisseurs de services;

- (b) le système d'aide juridique de l'Ontario devrait établir un nombre limité de bureaux dotés en personnel. Le personnel de ces bureaux serait composé d'avocats, d'agents parajuridiques supervisés, de conseillers et d'agents administratifs. Ces bureaux s'inspireraient du projet pilote de bureau «tous services» approuvé par le Barreau en 1994. Au moins l'un des bureaux dotés en personnel devrait suivre le modèle du Women's Family Law Centre, projet pilote approuvé par le Barreau en 1993;
 - (c) les cliniques juridiques communautaires ne devraient pas servir à fournir des services directs d'aide juridique en matière familiale, sauf dans des circonstances exceptionnelles, mais on pourrait envisager d'établir des bureaux dotés en personnel spécialisés en droit de la famille dans les mêmes locaux ou à proximité des cliniques juridiques communautaires;
 - (d) le système d'aide juridique devrait élaborer un programme élargi d'avocats de service pour la prestation des services juridiques en matière familiale;
 - (e) l'attribution d'un ensemble de causes par contrat ne devrait pas être utilisée pour dispenser les services d'aide juridique en matière familiale;
 - (f) on devrait avoir davantage recours à des agents parajuridiques supervisés dans la prestation des services juridiques en matière familiale, lesquels pourraient assister les avocats du secteur privé, les avocats salariés ou les avocats de service dans leur travail et s'acquitter de tâches qui ne requièrent pas l'intervention d'un avocat;
 - (g) les bureaux régionaux, les bureaux dotés en personnel et les bureaux du programme élargi d'avocats de service devraient mettre à la disposition des personnes qui sont parties à une cause familiale davantage de documents d'information à l'intention du public. Ces documents, qui devraient être disponibles en plusieurs langues, devraient être offerts au premier point de contact.
33. Le système d'aide juridique devrait fournir : un certificat spécial ou un mandat spécial de représentation pour pouvoir répondre aux «situations d'urgence» en matière familiale; une fonction avancée d'évaluation des cas et d'admission pour évaluer et traiter tout l'éventail des besoins juridiques non urgents à la lumière de priorités établies; un programme important de conseils juridiques sommaires; un programme de gestion des cas pour les services d'aide juridique dispensés par les avocats du secteur privé ou les avocats salariés; et un programme élargi d'avocats de service.
34. Les activités d'évaluation des cas et d'admission en matière familiale devraient commencer dès que les clients éventuels visitent un bureau régional (ou l'un de ses satellites), certains services d'admission étant toutefois disponibles dans les bureaux dotés en personnel ou dans les bureaux des avocats de service, et dans certains cas ou dans certains endroits, dans les cliniques juridiques communautaires. Ces points secondaires d'admission devraient être reliés par voie électronique aux bureaux régionaux afin de fournir un accès à un grand nombre des fonctions assumées par les bureaux régionaux.

35. La structure de prestation de services pour l'aide juridique «d'urgence» en matière familiale devrait être la suivante :
 - (a) le système d'aide juridique devrait fournir une aide immédiate dans les «situations d'urgence» où le moindre retard à fournir au moins une forme quelconque de service juridique pourrait avoir des conséquences graves et irréversibles pour la personne en cause ou pour sa famille. D'autres bureaux d'aide juridique, dont les bureaux dotés en personnel, les bureaux des avocats de service ou les cliniques communautaires, devraient être autorisés à dispenser une aide juridique «d'urgence» en l'absence d'un bureau régional accessible.
 - (b) L'aide juridique «d'urgence» devrait être dispensée soit sous forme de certificat provisoire de «services d'urgence» ou de services juridiques limités dispensés par un bureau doté en personnel ou un bureau d'avocats de service, jusqu'à ce que la situation de la personne en cause soit plus stable.
 - (c) Les personnes qui ont besoin de services juridiques d'urgence ne devraient pas être soumises à une évaluation complète du cas ou de l'admissibilité financière à cette étape. Dans la plupart des cas, il faut attendre que sa situation se soit stabilisée avant de procéder aux entrevues d'admission et d'évaluation en bonne et due forme.
36. Dans les affaires qui ne sont pas jugées urgentes, ou lorsque les situations urgentes se sont stabilisées, chaque personne devrait faire l'objet d'un processus approfondi d'évaluation du cas et d'admission comprenant un examen de l'admissibilité financière.
37. Il faudrait offrir aux personnes qui ne satisfont pas aux critères d'admissibilité financière, ou dont les problèmes juridiques ne font pas partie des services ou des priorités du système d'aide juridique, des documents d'éducation juridique à l'intention du public, ou les diriger vers d'autres organismes ou, au moyen du Service de référence aux avocats, vers un avocat ou une avocate du secteur privé, selon le cas. Il faut informer les personnes que l'on dirige vers d'autres organismes qu'elles peuvent faire appel à nouveau au système d'aide juridique si leur situation venait à justifier une intervention juridique.
38. Les personnes qui satisfont aux critères d'admissibilité financière et dont les problèmes juridiques sont couverts par le programme d'aide juridique devraient avoir accès à un éventail de services juridiques, notamment la représentation juridique soit par un avocat du secteur privé en vertu d'un certificat d'aide juridique ou par un avocat d'un bureau doté en personnel; des conseils juridiques sommaires sur tous les types de questions relevant du droit de la famille; ou le renvoi à un avocat de service, selon leurs besoins juridiques particuliers.
39. Il faudrait augmenter de façon considérable le nombre d'avocats de service disponibles pour les procédures de droit familial, en mettant sur pied un bureau permanent d'avocats de service situé soit au bureau régional soit au palais de justice local, si les ressources financières le permettent.

40. Le programme de conseils sommaires devrait fonctionner de concert avec le programme élargi des avocats de service afin que les clients puissent utiliser les avocats de service de façon efficace dans le cas des affaires convenues et des ajournements, une fois qu'ils ont reçu des conseils juridiques sommaires ou de l'aide pour remplir les formulaires exigés par les tribunaux. La personne qui fournit des conseils juridiques sommaires devrait aider les clients à soumettre une demande pour des formes plus intensives d'aide juridique, s'il devient évident au cours de la consultation sommaire qu'une telle aide s'avère nécessaire.
41. Dans les cas où la représentation est justifiée, il faudrait autoriser les clients à donner un mandat de représentation initial limité à un avocat du secteur privé ou salarié. C'est aux clients qu'il appartiendrait de choisir s'ils veulent retenir un avocat de pratique privée ou un avocat salarié. Dans les cas où une cause ne peut être réglée dans les limites du mandat initial, l'avocat retenu (privé ou salarié) devrait avoir le droit de soumettre une lettre d'opinion précisant les services additionnels nécessaires. Dès réception de la lettre, les administrateurs de l'aide juridique devraient décider d'approuver ou non la prestation de services supplémentaires dans le cadre d'un plan de gestion du cas.
42. Les services fournis par les avocats du secteur privé, les avocats salariés, les avocats de service et d'autres membres du personnel devraient être assujettis à des mécanismes appropriés d'assurance de la qualité. Il faudrait établir des critères pour les avocats qui souhaitent être inscrits au registre des avocats qui acceptent des certificats d'aide juridique.
43. Les avocats du secteur privé offrant des services d'aide juridique en matière familiale devraient pouvoir compter sur un certain nombre de services centraux de soutien, notamment l'accès à des activités de recherche spécialisée et autres services centraux, et l'accès aux services de soutien des clients dans les bureaux dotés en personnel. Les bureaux dotés en personnel devraient également établir des liens solides avec les organismes communautaires et autres qui offrent des services dont ont besoin les clients de l'aide juridique en matière familiale, ainsi qu'avec d'autres bureaux d'aide juridique qui s'occupent de questions connexes, comme les questions relatives aux jeunes contrevenants.
44. Le programme de gestion des cas en matière familiale devrait fonctionner de concert avec de nombreux programmes offrant des services d'aide juridique en matière familiale, comme le programme des conférences de règlement des différends, un programme établi par le régime et qui a remporté beaucoup de succès, ainsi que des programmes de médiation et autres, selon ce qui convient.
45. Chaque localité devrait être dotée d'un comité consultatif des avocats de droit familial, formé d'avocats de droit familial de la localité, lequel assistera la directrice ou le directeur régional ou les cadres supérieurs de l'autorité responsable de l'aide juridique :
 - (a) en donnant des conseils sur les lignes directrices relatives aux pouvoirs discrétionnaires des directeurs régionaux;
 - (b) en donnant des conseils sur la réforme des lois et des procédures;

(c) en donnant des conseils sur les critères de gestion des cas et les programmes d'assurance de la qualité et de mentorat.

46. Les comités régionaux peuvent entendre les appels concernant les décisions des directeurs régionaux concernant l'admissibilité des causes ou le choix du modèle de prestation approprié. Les comités régionaux peuvent également entendre des appels lorsqu'on a refusé aux clients le droit de changer d'avocat. Dans le cas des décisions des directeurs régionaux concernant la radiation du registre des avocats pouvant accepter des certificats d'aide juridique, c'est devant le directeur provincial qu'il faut faire appel. Une décision du directeur provincial de ne pas autoriser un appel devant la Cour d'appel de l'Ontario ou la Cour suprême du Canada pourrait être soumise à l'examen d'un sous-comité de l'autorité responsable.

CHAPITRE 11 SERVICES D'AIDE JURIDIQUE DE «DROIT DE LA PAUVRETÉ»

47. Les modifications apportées à la *Loi sur l'aide juridique* devraient prévoir de façon explicite le mandat de fournir des services en matière de «droit de la pauvreté».
48. On devrait continuer d'utiliser le modèle des cliniques juridiques communautaires comme moyen principal de fournir des services en matière de «droit de la pauvreté» dans la province.
49. Le mode actuel de gestion des cliniques, le conseil d'administration communautaire indépendant pour chaque clinique, devrait être maintenu.
50. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait accorder une grande priorité à la formation des membres des conseils des cliniques communautaires.
51. La section de l'autorité responsable de l'aide juridique qui sera chargée des cliniques devrait élaborer une infrastructure apte à soutenir les conseils d'administration communautaires, y compris des services d'aide dans le domaine de la gestion financière, des relations de travail, de la résolution des conflits et de la technologie. Cette section devrait faciliter l'élaboration de pratiques optimales pour les conseils, des initiatives de mentorat, l'accès aux experts et de meilleures communications entre les conseils communautaires.
52. Il faudrait poursuivre intensément le programme d'assurance de la qualité mis en place par le réseau de cliniques. Le réseau de cliniques devrait poursuivre ses efforts actuels pour uniformiser la collecte de données à l'échelle de la province.
53. Chacune des cliniques aussi bien que le réseau dans son ensemble devraient entreprendre un processus de planification stratégique pluriannuelle. Ce processus devrait comprendre une évaluation de la demande actuelle et une estimation de la demande future probable en matière de services de «droit de la pauvreté»; une évaluation des points forts et des points faibles du réseau relativement à cette demande; l'élaboration de programmes et stratégies visant à établir ou améliorer la coordination des services et des compétences au sein du réseau; et l'élaboration de mesures de rendement à partir desquelles on pourra déterminer le degré de réalisation des objectifs.

54. Les directeurs généraux de toutes les cliniques devraient siéger au comité régional de la section administrative de l'autorité responsable de l'aide juridique dans leur région. D'autre part, les directeurs régionaux des régions administratives de l'autorité responsable de l'aide juridique, ou leurs délégués, devraient siéger aux conseils d'administration des cliniques de leur région.
55. En règle générale, les cliniques offrant des services généraux ne devraient pas avoir pour mandat de fournir des services de représentation directe dans les affaires pénales, familiales ou relevant du droit des immigrants et des réfugiés. Cependant
 - (i) certaines cliniques devraient être autorisées à fournir d'autres types de services dans ces domaines lorsque ces services sont compatibles avec leur mandat en matière de «droit de la pauvreté» et qu'il existe des mécanismes de surveillance pour assurer que ces autres services ne font pas entrave aux services de la clinique en matière de «droit de la pauvreté»;
 - (ii) elles devraient être autorisées à fournir des services limités de représentation dans des circonstances exceptionnelles (y compris l'éloignement géographique et l'absence de fournisseurs de services) si de tels services sont considérés comme une priorité à l'échelon local.
55. Des cliniques spécialisées pourraient et devraient fournir des services (y compris des services de représentation) dans ces domaines si de tels services soutiennent des initiatives importantes relatives à un problème systémique ou constituent un appui à la communauté qu'elles servent.
56. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait avoir pour grande priorité d'élargir le réseau de cliniques offrant des services généraux à toutes les régions géographiques. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait consulter les cliniques actuelles, les groupes communautaires, les fournisseurs de services et les groupes et particuliers intéressés pour définir les besoins en matière de cliniques spécialisées.

CHAPITRE 12 SERVICES D'AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE DROIT DES IMMIGRANTS ET DES RÉFUGIÉS

55. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait établir un processus d'évaluation des besoins et d'établissement des priorités que les responsables locaux devront appliquer, ainsi qu'un mécanisme d'appel des décisions, en ce qui a trait aux affaires relevant du droit des immigrants et des réfugiés, selon les principes énoncés dans le présent rapport.
56. En ce qui concerne la délivrance de certificats d'aide juridique dans les cas de détermination du statut de réfugié, l'autorité responsable de l'aide juridique devrait déterminer s'il est vraiment rentable de procéder à une évaluation préliminaire des demandeurs pour voir si des membres de leur famille pourraient payer les services de représentation, comme on le fait à l'heure actuelle. De la même façon, il y aurait lieu de déterminer si la pratique de délivrer un «certificat d'opinion» permettant à l'avocat ou à l'avocate de rédiger une lettre d'opinion expliquant le bien-fondé de la cause au lieu de délivrer des certificats donnant droit aux services normaux, est une pratique rentable.

57. Lorsque le statut de réfugié a été refusé, les administrateurs de l'aide juridique devraient considérer d'élargir de façon limitée la portée de la lettre d'opinion initiale concernant le bien-fondé de subventionner la révision judiciaire et permettre : a) la rédaction d'une lettre d'opinion sur le bien-fondé de la révision judiciaire; et/ou b) une demande de décision discrétionnaire dans le cadre de la catégorie de demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada; et/ou c) une demande de décision discrétionnaire dans le cadre de la catégorie désignée pour considérations humanitaires.
58. Le système d'aide juridique devrait dispenser des services aux personnes sous garde, au moins en ce qui a trait à la révision initiale des motifs de garde, par l'intermédiaire du bureau juridique des réfugiés (Refugee Law Office).
62. En ce qui concerne les procédures d'expulsion, le système d'aide juridique devrait reprendre l'évaluation des demandeurs en vue de subventionner les services offerts aux personnes admissibles sur le plan financier qui sont au Canada depuis l'enfance ou l'adolescence et qui ont peu de liens avec leur pays d'origine, s'il s'agit d'une priorité générale pour le système dans son ensemble. De la même façon, il y aurait lieu d'envisager la possibilité de délivrer des certificats d'aide juridique, sous réserve d'un nombre d'heures limité, pour permettre la préparation de demandes relatives au certificat de «danger public» au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration dans les cas où les conséquences de l'expulsion pourraient être très graves (notamment les réfugiés et les personnes qui sont au Canada depuis leur jeunesse).
63. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait évaluer s'il serait possible de réaliser des économies en attribuant des contrats de service à l'égard de séries de cas relatifs aux mêmes pays ou régions à des avocats ou des cabinets, selon un tarif préétabli (qui serait déterminé en consultation avec le barreau) et de permettre aux avocats de présenter leur offre de service en tenant compte de normes d'assurance de la qualité.
64. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait adopter un éventail de stratégies de contrôle de la qualité, y compris : a) des moyens d'information expliquant aux demandeurs comment fonctionne l'aide juridique et ce que les clients sont en droit de s'attendre des avocats, et fournissant le nom et les coordonnées d'une personne à qui ils peuvent adresser des questions ou des plaintes, le cas échéant; b) la formulation de normes de conduite pour les avocats spécialisés dans le droit des immigrants et des réfugiés; c) la coordination des activités d'enquête et des mesures disciplinaires.
65. Le mandat du bureau juridique des réfugiés, établi à titre de projet pilote en 1994, devrait être élargi de façon importante, pour inclure non seulement la détermination du statut de réfugié, mais aussi l'examen des motifs de garde, les procédures d'expulsion, les demandes de décision discrétionnaire dans le cadre de la catégorie de demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada ou dans le cadre de la catégorie désignée pour considérations humanitaires, et les demandes relatives au certificat de «danger public». De plus, toutes les évaluations préliminaires concernant la délivrance de certificats d'aide juridique en matière de droit des immigrants et des réfugiés à Toronto devraient être effectuées par le bureau juridique des réfugiés (qui serait renommé bureau juridique de l'immigration), et les personnes ayant été jugées admissibles à l'aide juridique auraient alors le droit de choisir un avocat de ce bureau ou un avocat du secteur privé.

CHAPITRE 13 «AUTRES» SERVICES D'AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE CIVILE

63. Le gouvernement de l'Ontario devrait présenter des mesures législatives permettant des ententes réglementées de rémunération proportionnelle aux résultats pour les avocats de l'Ontario.
64. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait collaborer avec ses partenaires du système judiciaire pour établir un fonds de prévoyance de l'aide juridique pour répondre aux besoins des personnes à faible revenu de l'Ontario.
65. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait réexaminer l'éventail des causes civiles qui, par le passé, étaient couvertes par le régime et réévaluer s'il y aurait lieu de dispenser des services dans certains de ces domaines, ou dans tous ces domaines, à la lumière des critères rationnels pour l'établissement des priorités et des mécanismes d'admission dirigés qui sont proposés.

CHAPITRE 14 FINANCEMENT ET DISPOSITIONS FINANCIÈRES

66. Si le système d'aide juridique de l'Ontario doit fonctionner dans le cadre d'un financement fixe, il faudrait modifier la *Loi sur l'aide juridique* pour tenir compte de cette nouvelle réalité.
67. Le gouvernement provincial devrait fournir à l'autorité responsable de l'aide juridique un financement continu de trois ans. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait avoir le droit de reporter des excédents ou des déficits à l'intérieur du cycle de trois ans (et entre les cycles avec l'autorisation du procureur général).
71. Pour avoir droit au financement, l'autorité responsable de l'aide juridique devrait être tenue de présenter des rapports annuels, des plans d'activités annuels et un plan stratégique pluriannuel.
72. La *Loi sur l'aide juridique* devrait, à tout le moins, garantir aux cliniques leur niveau actuel de financement pour leur permettre de s'acquitter de leur mandat actuel, et ce pour une période de trois ans après l'expiration du protocole d'entente.
73. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait se donner pour priorité initiale d'élaborer une stratégie avancée en matière de données de gestion et de technologie informatique. Cette stratégie devrait viser à :
 - (i) améliorer le contrôle des opérations et des finances;
 - (ii) réduire les frais administratifs;
 - (iii) accroître les capacités en matière d'évaluation des programmes;
 - (iv) améliorer la qualité des services offerts aux clients et aux fournisseurs de services, y compris éventuellement un meilleur accès aux services, le compte-rendu électronique des services rendus, les versements directs aux comptes bancaires des fournisseurs de services, le compte-rendu électronique des règlements pour services rendus et les rapports sur les travaux en cours et les travaux à venir.

74. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait maintenir sa politique concernant la contribution des clients selon leur capacité de payer.
75. L'autorité responsable de l'aide juridique devrait améliorer sa capacité de recouvrer les contributions des clients et les dépens, entre autres par une amélioration des fonctions de recouvrement à l'égard des produits découlant d'une entente de paiement ou d'un privilège, s'il s'avère rentable de le faire.
76. L'autorité responsable de l'aide juridique et le gouvernement provincial devraient s'adresser au gouvernement fédéral, dans le but
 - (i) d'insister auprès du gouvernement fédéral pour qu'il maintienne ou augmente le niveau actuel de la contribution fédérale au système d'aide juridique;
 - (ii) de déterminer les lois, procédures ou politiques fédérales qui ont une incidence sur la demande d'aide juridique et sur l'accès à la justice, pour faire suite au mandat de l'autorité responsable de l'aide juridique qui doit effectuer des recherches et élaborer des stratégies visant à mettre en oeuvre des lois et des procédures qui favorisent l'accès à la justice et l'établissement d'un système judiciaire intégré et efficient;
 - (iii) de demander un appui financier pour un ou plusieurs des projets novateurs proposés dans le présent rapport.
77. Le niveau actuel de financement des services d'aide juridique en Ontario devrait être maintenu après l'expiration du protocole d'entente.
78. Le gouvernement provincial devrait établir une affectation budgétaire distincte pour le financement des coûts ponctuels attribuables à la transition, notamment la formation d'un conseil transitoire et l'amélioration de la technologie informatique, ces fonds étant requis pour l'exercice 1998-1999.

CHAPITRE 15 STRUCTURE DE GESTION

79. La gestion du système d'aide juridique de l'Ontario devrait être transférée du Barreau à un nouvel organisme indépendant établi par la loi.
80. Le gouvernement devrait jouer un rôle central dans la nomination des membres de l'organisme et devrait assumer la responsabilité politique de définir son mandat. Une fois que le gouvernement a établi un organisme en qui il peut avoir confiance et qu'il a défini son mandat, il devrait, dans le cours normal des choses, permettre à l'organisme d'entreprendre le mandat qui lui a été assigné.
81. Le mandat du nouvel organisme devrait préciser qu'il doit dispenser des services juridiques appropriés dans un vaste éventail de domaines du droit, comme le droit pénal, le droit de la famille, le droit des immigrants et des réfugiés et le droit de la pauvreté. Le mandat du nouvel organisme devrait être énoncé en termes forts, de préférence dans la loi habilitante établissant l'organisme.

82. L'organisme devrait être conçu de façon à pouvoir s'assurer de disposer des moyens nécessaires pour s'acquitter des obligations qui lui sont faites dans le cadre des nouvelles orientations de l'aide juridique en Ontario, lesquelles sont énoncées au chapitre 8.
83. Le conseil d'administration de l'organisme devrait être ainsi constitué :
- Le conseil devrait compter onze membres, nommés par le lieutenant gouverneur en conseil, à la recommandation du procureur général.
 - Des onze membres, quatre devraient être nommés par le procureur général, à partir d'une liste de dix candidats fournie par le Barreau; de ces quatre membres, deux devraient être des avocats ayant des liens étroits avec le réseau de cliniques, et on considère même que l'un des membres nommés par le procureur général à partir de la liste du Barreau devrait avoir une connaissance et une compréhension approfondie du réseau des cliniques. Il n'est pas nécessaire que les avocats recommandés par le Barreau soient des membres du conseil du Barreau. On devrait également envisager la possibilité que le trésorier du Barreau et le juge en chef de l'Ontario se consultent sur l'établissement de la liste des candidats proposés par le Barreau.
 - La directrice ou le directeur général du nouvel organisme devrait siéger au conseil à titre de membre avec droit de vote. À d'autres égards, il convient d'accorder au procureur général la latitude voulue dans le choix des candidats de façon à lui permettre de réaliser le meilleur équilibre possible entre les différents groupes voulant être représentés au conseil d'administration.
 - La loi établissant le nouvel organisme devrait prévoir que le procureur général, en nommant les personnes au conseil, devra tenir compte de la nécessité d'assurer que le conseil soit composé de personnes ayant des connaissances et de l'expérience dans les domaines suivants :
 - (a) la prestation de services juridiques;
 - (b) le fonctionnement des cours et tribunaux;
 - (c) la gestion;
 - (d) les besoins juridiques des personnes à faible revenu de l'Ontario.
84. Les membres du conseil de l'organisme devraient être nommés pour des mandats échelonnés de trois ou de quatre ans. Il serait possible de considérer la possibilité de nommer les membres pour un mandat additionnel.
85. Les membres ordinaires du conseil seraient des membres à temps partiel, tout comme les membres assumant la présidence et la vice-présidence.
86. Le procureur général devrait nommer les membres qui assumeront la présidence et la vice-présidence, après avoir consulté le trésorier ou la trésorière du Barreau. La présidente ou le président et la vice-présidente ou le vice-président auront des mandats plus longs que les membres ordinaires.

87. Le conseil assumera les responsabilités suivantes :

- Dans le cadre du mandat de l'organisme, le conseil devrait être responsable de l'élaboration des politiques et de la planification stratégique et il devrait mener ces activités d'une manière qui soit transparente au ministère du Procureur général et au public en général.
- Le conseil devrait être responsable de formuler des plans stratégiques cycliques qui établiraient les objectifs généraux du système d'aide juridique en évaluant les besoins actuels et futurs en matière de services, en élaborant des stratégies pour y répondre et en établissant des mesures du rendement qui permettent de déterminer le degré de réalisation des objectifs.
- Le conseil devrait déterminer les priorités en matière de services et affecter les ressources selon les priorités adoptées.
- Le conseil devrait être responsable de la gestion financière et de la planification budgétaire.
- Le conseil devrait formuler les demandes de financement provincial, qu'il ferait parvenir au procureur général, et faire des pressions pour obtenir un niveau approprié de financement.
- Le conseil serait responsable de toutes les dépenses engagées à même les deniers publics et il devrait se conformer aux exigences du gouvernement en ce qui concerne les rapports et états financiers et les vérifications.
- Le conseil serait responsable de la gestion de l'organisme et de l'administration du système de prestation des services et il devrait en rendre compte.
- Le conseil devrait élaborer les programmes conçus de façon à assurer l'efficacité de la prestation des services, l'assurance de la qualité et l'adaptation aux besoins des clients.
- Le conseil devrait établir une fonction de recherche, d'évaluation des programmes et d'élaboration des politiques.
- Le conseil déciderait de la structure organisationnelle et de gestion de l'organisme.
- Le conseil établirait un plan relatif aux ressources humaines et jouerait un rôle direct dans l'embauche des cadres supérieurs.
- Le conseil devrait développer la capacité de l'organisme de participer à l'élaboration d'un système judiciaire intégré en collaboration avec les partenaires du système judiciaire.
- Le conseil devrait assumer la responsabilité d'élaborer la stratégie de l'organisme en ce qui concerne les données de gestion et la technologie informatique.

88. L'organisme devrait être appelé Société des services juridiques de l'Ontario.

89. Le comité suggère un certain nombre de possibilités pour ce qui est de la structure organisationnelle du nouvel organisme. D'abord, le comité suggère d'établir une structure hiérarchique distincte pour le réseau des cliniques, lequel rendrait des

comptes à la haute direction au même titre que les trois autres secteurs d'activités : opérations, services centraux et une nouvelle fonction d'évaluation des programmes et de planification. Pour souligner l'accent mis sur la gestion globale du système, il y aurait lieu de remplacer le titre de directeur régional par celui de gestionnaire régional. Il est également suggéré d'adopter une structure organisationnelle relativement horizontale, et plus précisément, de ne pas ajouter un palier régional de gestion du système. À cet égard, cependant, il est recommandé que l'un des gestionnaires régionaux au sein de chaque région de la province soit appelé gestionnaire régional en chef et qu'il soit chargé des fonctions de coordination au sein de la région.

90. Bien que le comité appuie le maintien du rôle actuel joué par les directeurs régionaux, le nombre des gestionnaires régionaux pourrait être réduit en assignant à certains d'entre eux la responsabilité de plus d'une communauté dans leur région, pourvu qu'une telle réduction du nombre de gestionnaires produise des économies significatives pour le système d'aide juridique.
91. On devrait établir un processus de planification stratégique cyclique à l'échelon local en parallèle au processus mené à l'échelle du système. Il y aurait échange d'information et interaction entre les deux processus et les plans stratégiques locaux devraient être approuvés par l'organisme responsable de l'aide juridique.

CHAPITRE 16 STRATÉGIE DE MISE EN OEUVRE

92. Les propositions énoncées dans le présent rapport devraient être mises en oeuvre en trois étapes, lesquelles sont décrites en détails au chapitre 16. En résumé, les propositions devraient être mises en oeuvre de la façon suivante :
 - (a) La première étape, de la réception du présent rapport à la promulgation de la loi, serait consacrée à l'élaboration de politiques et d'une ébauche de projet de loi au sein du ministère du Procureur général. En même temps, le ministère devrait commencer à envisager des personnes qui pourraient siéger au conseil d'administration de la Société des services juridiques de l'Ontario et entamer des négociations avec le Barreau pour faciliter la transition vers le nouveau système d'aide juridique.
 - (b) La deuxième étape, depuis la promulgation de la loi jusqu'à l'expiration du protocole d'entente en mars 1999, serait consacrée à l'établissement du conseil d'administration de la Société des services juridiques de l'Ontario ainsi que l'élaboration et la mise en oeuvre d'un plan détaillé de transition qui assurera la continuité pour les clients, les avocats et les autres fournisseurs de services du système d'aide juridique et établira des structures aptes à permettre au nouvel organisme de prendre en charge ses responsabilités en mars 1999.
 - (c) La troisième étape commencerait en mars 1999 : la Société des services juridiques de l'Ontario assumerait alors la responsabilité de s'acquitter du mandat que lui confère la loi et mettrait en oeuvre sa stratégie visant à dispenser, selon des priorités établies, des services d'aide juridique axés sur les besoins qui sont à la fois de grande qualité et de coût raisonnable et qui seront conçus pour répondre au large éventail de besoins juridiques des personnes à faible revenu de l'Ontario.

Rapport de l'examen du Régime d'aide juridique de l'Ontario

PLAN D'ACTION POUR DES SERVICES JURIDIQUES PUBLICS SUBVENTIONNÉS

Sommaire

1997

